

ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 (2565) : กรกฎาคม - กันยายน 2565

Vol.4 No.3 July - September 2022



ISSN 2651-1142

วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา

Journal of Multidisciplinary Academic Research and Development



บทบรรณาธิการ

วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินการมาเป็นปีที่ 4 ฉบับที่ 3 (2565) : กรกฎาคม – กันยายน 2565 สำหรับฉบับนี้ยังคงคุณภาพของบทความและเนื้อหาที่น่าสนใจเช่นเดิม โดยฉบับนี้ขอนำเสนอ 4 บทความวิจัย ประกอบไปด้วย

บทความวิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลสำหรับนักเรียน สังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท เขียนโดยคุณปอระยา สุวรรณสิทธิ์ และคุณน้ำทิพย์ อองอาจวานิชย์ ผู้เขียนได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษา และสร้างสมการพยากรณ์ความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียน สังกัดอาชีวศึกษา โดยเลือกใช้เทคนิควิธีการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) เพื่อมุ่งเน้นในการวิเคราะห์ปัจจัยแต่ละตัวว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม และสังเคราะห์ตัวแปรต่าง ๆ ที่พบทั้งหมด 3 ด้านคือ ปัจจัยด้านนักเรียน ปัจจัยด้านครูผู้สอน และปัจจัยด้านเทคโนโลยี ที่ทำให้นักเรียนประสบผลสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล เพื่อเป็นแนวทางให้สถานศึกษาสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท ส่งเสริมและสนับสนุน ช่วยเหลือครูผู้สอน นักเรียน ในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารเพื่อการบูรณาการการเรียนการสอนทางไกลได้อย่างเหมาะสม

บทความวิจัยเรื่องการปฏิรูปกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในประเทศไทย เขียนโดยนายวศิน อิ่มแยม ผู้เขียนได้ศึกษาหาแนวทางปฏิรูปองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเทศไทย เพื่อแก้ไขปัญหาความเป็นกลาง ความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจปิดเป็นรัฐธรรมนูญ จนกระทบต่อโครงสร้างของรัฐธรรมนูญทั้งหมด เมื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายและทางการเมืองมากขึ้นกว่าระบบก่อนหน้า แต่การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายยังคงเป็นเรื่องสำคัญ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงรูปแบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ทั้งแนวคิด บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นิติวิธีทางรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทการเมืองและสังคมไทย

บทความวิจัยเรื่องการประเมินประสิทธิผลของสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีชราภาพ เขียนโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เสาวธาร โพธิ์กลัด ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อัครนัย ขวัญอยู่ และรองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล ผู้เขียนทำศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับผู้ประกันตนในกรณีชราภาพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์การศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่มีต่อผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ตลอดจนความต้องการในการรับรู้ถึงประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ รวมถึงความต้องการของผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคม ข้อเสนอแนะถึงรูปแบบการสื่อสารและการพัฒนารูปแบบสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมต่อกลุ่มเป้าหมาย และตัวแบบการวิเคราะห์สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ

บทความวิจัยเรื่องผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ต่อดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพของสังคมไทย เขียนโดย อาจารย์ ดร.เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว และนายชลัท ประเทืองรัตนา ผู้เขียนได้คำนวณดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพของสังคมไทย (Thai Peace Index: TPI) และประเมินผลกระทบของการระบาดของโควิด-19 ต่อระดับสันติภาพของสังคมไทย ด้วยการเปรียบเทียบผลของปี 2562 ที่เป็นช่วงก่อนเกิดการระบาดของโควิดและปี 2564 ซึ่งคาดว่าจะในช่วงสุดท้ายของการระบาดของโควิด-19 ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพที่คำนวณประกอบไปด้วย 4 ด้านคือ 1) ไม่มีความรุนแรงทางกายภาพ (P1) 2) ความปลอดภัยและความมั่นคงในสังคม (P2) 3) การยอมรับความหลากหลาย/การไม่เลือกปฏิบัติ/การเคารพสิทธิมนุษยชน

(P3) และ 4) มีความเหลื่อมล้ำในสังคมน้อยและมีการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม (P4) ผลจากการศึกษานี้สามารถนำไปประกอบการกำหนดนโยบายระดับพื้นที่ และสามารถนำเอาข้อมูลนี้ไปใช้เพื่อจัดลำดับความสำคัญของการทำงาน ทั้งในด้านการหาสาเหตุว่าความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นมาจากสาเหตุใดและการออกมาตรการและแนวทางในบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นให้เหมาะสมกับบริบทของจังหวัดต่อไป

กองบรรณาธิการวารสารสังคมวิจัยและพัฒนา ขอขอบคุณทุกผลงานของคณาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการทุกท่านที่ให้ความสนใจเผยแพร่ในวารสารสังคมวิจัยและพัฒนา หวังเป็นอย่างยิ่งว่าวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้่านทุกท่าน เป็นแหล่งอ้างอิงทางวิชาการสายมนุษยศาสตร์อย่างมีคุณภาพต่อไป และวารสารสังคมวิจัยและพัฒนา ยินดีรับบทความวิจัยและบทความวิชาการสายสังคมศาสตร์ ผู้สนใจสามารถส่งบทความได้ที่ <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/JMARD> พบกันใหม่ฉบับหน้า

วิมล ตรีสังข์

รองศาสตราจารย์ ดร. วิมล ตรีสังข์

บรรณาธิการ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลสำหรับนักเรียน สังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท

Factors Affecting Distance Learning Success for Vocational Education Students in Chainat Province

ปอระยา สุวรรณสิทธิ์ และน้ำทิพย์ องอาจวานิชย์

Poraya Suwannasit and Namthip Ongrardwanich

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

Faculty of Education Naresuan University

E-mail: kunmhings@gmail.com

Date Received : 10 March 2022 Date Revised : 19 April 2022

Date Accepted : 3 May 2022 Date Accepted online : 27 September 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษา และ 2) สร้างสมการพยากรณ์ความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษา การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ กลุ่มตัวอย่างคือ นักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2564 จำนวน 369 คน เครื่องมือที่ใช้คือ แบบสอบถาม จำนวน 40 ข้อ เก็บข้อมูลปัจจัย 3 ด้าน ได้แก่ ด้านนักเรียน ด้านครูผู้สอน และด้านเทคโนโลยี มีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) โดยกำหนดค่าคะแนนของช่องน้ำหนักเป็น 5 ระดับ ตามวิธีของลิเคิร์ต (Likert) วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน

ผลการวิจัย พบว่า

1) ปัจจัยด้านเทคโนโลยีมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลมากที่สุด ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยในแบบคะแนนมาตรฐาน (Beta) เท่ากับ 0.207 ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 รองลงมาคือ ปัจจัยด้านนักเรียน ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยในแบบคะแนนมาตรฐาน (Beta) เท่ากับ 0.163 ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 และปัจจัยด้านครูผู้สอนมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลน้อยที่สุด ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยในแบบคะแนนมาตรฐาน (Beta) เท่ากับ 0.092 ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

2) ปัจจัยด้านนักเรียนและปัจจัยด้านเทคโนโลยี ร่วมกันพยากรณ์ความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งปัจจัยด้านนักเรียนและปัจจัยด้านเทคโนโลยีสามารถอธิบายความแปรปรวนของความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลได้ร้อยละ 3.5 ($R^2 = 0.035$)

สมการพยากรณ์ที่ดีที่สุดที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล ในรูปคะแนนดิบและคะแนนมาตรฐานคือ

$$\hat{Y} = 2.485 + 0.537X_1 - 0.368X_3$$

$$Z = 0.195X_1 - 0.165X_3$$

คำสำคัญ: การเรียนรู้ทางไกล ความสำเร็จในการเรียน นักเรียนอาชีวศึกษา ปัจจัย

Abstract

The objectives of this research were to 1) study factors affecting distance learning success for vocational education students; and 2) construct a predictive equation for distance learning success of vocational education students. Exploratory research was done, with 369 samples, all vocational education students in Chainat Province during the second semester of academic year 2021. Data was collected by a 40-item questionnaire about three factors: students, teachers, and technology. A rating scale was characterized by specifying weighted five point Likert scale scoring. Data was analyzed by statistics, percentage, mean, standard deviation and stepwise multiple regression.

Results were that 1) technology influenced distance learning success most, with standard score regression coefficient (beta) (SSRCB) of 0.207 at a 0.05 level of statistical significance, followed by students with SSRCB of 0.163 at a 0.05 level of statistical significance, and teachers with SSRCB of 0.092 at a 0.05 level of statistical significance, in decreasing order of importance; and 2) students and technology combined predict distance learning success. Students and technology accounted for distance learning success variance of 3.5 percent ($R^2 = 0.035$).

The best predictive equations affecting distance learning success in raw and standard scoring forms were as follows:

$$\hat{Y} = 2.485 + 0.537X_1 - 0.368X_3$$

$$Z = 0.195X_1 - 0.165X_3$$

Keywords: Distance learning, Study success, Vocational students, Factor.

บทนำ

การจัดการอาชีวศึกษาเป็นการจัดการศึกษาในด้านวิชาชีพ เพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนในระดับฝีมือระดับเทคนิค และระดับเทคโนโลยี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักเรียนมีคุณภาพตรงกับความต้องการของสถานประกอบการ ชุมชน ตลาดแรงงาน และการประกอบอาชีพอิสระ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ กรอบคุณวุฒิแห่งชาติ มาตรฐานการศึกษาของชาติ และมาตรฐานอาชีพที่ได้กำหนดให้นักเรียนและผู้สำเร็จการศึกษาต้องมีทักษะ ความรู้ ความสามารถที่เข้มแข็ง และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 หรือโรคโควิด-19 (Coronavirus Disease 2019, Covid-19) ซึ่งเป็นเชื้อที่มีการแพร่ระบาดอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางไปทั่วโลก ทำให้มีผู้ติดเชื้อและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ประกอบกับองค์การอนามัยโลกประกาศให้โรคโควิด-19 เป็นโรคระบาดร้ายแรง ในส่วนของประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศให้โรคโควิด-19 เป็นโรคติดต่ออันตราย จำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อ จากมาตรการดังกล่าวส่งผลให้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจัดทำคู่มือการจัดการเรียนรู้ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Covid-19) ซึ่งมีสาระสำคัญในการจัดการเรียนรู้ของสถานศึกษาตอนหนึ่งกล่าวว่า “จัดการเรียนรู้ทั้งรูปแบบการเรียนจากตำราเรียน เรียนในห้องเรียน การสอนออนไลน์ สื่อออนไลน์ ทีวีดิจิทัล Platform DEEP และช่องทางอื่น ๆ ที่สถานศึกษาจัดเตรียม” (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2564) สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา จึงต้องมีการปรับรูปแบบการเรียนการสอนเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดการเรียนการสอนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รูปแบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์ (Online Learning) จึงเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุดในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เนื่องจากนักเรียนและครูผู้สอนสามารถสื่อสารกันจากอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เช่น คอมพิวเตอร์ โน้ตบุ๊ก โทรศัพท์สมาร์ทโฟน เป็นต้น สถานศึกษาสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท ได้ทำการจัดการเรียนการสอนทางไกลด้วยระบบออนไลน์ ตั้งแต่ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2564 เป็นต้นมา

การจัดการเรียนการสอนในยุคดิจิทัลนั้น เป็นการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการจัดการเรียนการสอนให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุด โดยองค์ประกอบที่ยังคงมีบทบาทสำคัญคือ (1) ผู้สอน ซึ่งทำหน้าที่ในการออกแบบ วางแผน ให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ตามวัตถุประสงค์ (2) ผู้เรียน ซึ่งเป็นผู้เรียนได้รู้เนื้อหาสาระต่าง ๆ จากการวางแผนการเรียนของผู้สอน (3) เนื้อหาสาระและประมวลประสบการณ์ ที่มุ่งหวังให้ผู้เรียนได้เกิดการเรียนรู้ (4) ศาสตร์การสอน ซึ่งเป็นวิธีการถ่ายทอดเนื้อหาสาระที่ผู้สอนเลือกใช้ และ (5) การเลือกสรรเทคโนโลยีโดยควรเลือกสรรให้เหมาะสมกับวิธีการสอนและระดับการเรียนรู้ อันจะช่วยเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกในการเรียนรู้ได้ดียิ่งขึ้น (สมจิน เปียโคกสูง และสุภารัตน์ น้อยมะโน, 2564)

ผู้วิจัยเป็นครูในสถานศึกษาสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท ซึ่งต้องปฏิบัติตามคู่มือการจัดการเรียนรู้ จุดเน้นของแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ทำให้สนใจที่จะศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท โดยเลือกใช้เทคนิควิธีการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) เพื่อมุ่งเน้นในการวิเคราะห์ปัจจัยแต่ละตัวว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม ซึ่งตัวแปรที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้มาจากแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยได้สังเคราะห์ตัวแปรต่าง ๆ ที่พบทั้งหมด 3 ด้านคือ ปัจจัยด้านนักเรียน ปัจจัยด้านครูผู้สอน และปัจจัยด้านเทคโนโลยี ที่ทำให้นักเรียนประสบผลสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล เพื่อเป็นแนวทางให้สถานศึกษาสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท ส่งเสริมและสนับสนุน ช่วยเหลือครูผู้สอน นักเรียน ในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารเพื่อการบูรณาการการเรียนการสอนทางไกลได้อย่างเหมาะสม

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท
2. เพื่อสร้างสมการพยากรณ์ความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท

สมมติฐานการวิจัย

1. สมมติฐาน 1 ปัจจัยด้านนักเรียนมีอิทธิพลทางบวกต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล
2. สมมติฐาน 2 ปัจจัยด้านครูผู้สอนมีอิทธิพลทางบวกต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล
3. สมมติฐาน 3 ปัจจัยด้านเทคโนโลยีมีอิทธิพลทางบวกต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **ปัจจัยด้านนักเรียน** หมายถึง คุณสมบัติของนักเรียนที่จะทำให้เกิดความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล ได้แก่
 - 1.1 พื้นฐานความรู้เดิม หมายถึง ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์เดิมของนักเรียนที่นำมาใช้เป็นพื้นฐานการเรียนรู้ในระดับที่สูงขึ้น
 - 1.2 การวางแผนการเรียน หมายถึง การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ขั้นตอน แนวทางการเรียนไว้ล่วงหน้า
 - 1.3 แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ หมายถึง คุณลักษณะของนักเรียนที่มีความปรารถนาที่จะได้รับผลสำเร็จในการเรียน ไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคที่ขัดขวาง พยายามหาวิธีการต่าง ๆ ในการแก้ปัญหา โดยมุ่งที่จะให้เกิดความสำเร็จทางการเรียนในอนาคต

1.4 การสนับสนุนของผู้ปกครอง หมายถึง การส่งเสริม สนับสนุนของผู้ปกครองในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการเลี้ยงดู การอบรมสั่งสอน การเงิน วัสดุอุปกรณ์สำหรับการเรียนทางไกลของนักเรียน

2. ปัจจัยด้านครูผู้สอน หมายถึง คุณลักษณะของครูผู้สอนที่เอื้อต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล ได้แก่

2.1 ประสบการณ์การสอนของครูผู้สอน หมายถึง ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญ ในการถ่ายทอดองค์ความรู้ในวิชาที่สอน สอดคล้องกับจุดประสงค์และครอบคลุมสาระการเรียนรู้

2.2 สัมพันธภาพกับนักเรียน หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างครูผู้สอนกับนักเรียนที่มีการติดต่อสื่อสารกันในทุก ๆ ด้าน จนนักเรียนมีความรู้สึกเป็นกันเอง และไว้วางใจครูผู้สอน

2.3 การจัดการเรียนการสอน หมายถึง การจัดการเรียนการสอนด้วยเทคนิค วิธีการ กิจกรรมต่าง ๆ ที่ช่วยให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ตามวัตถุประสงค์ พร้อมทั้งมีการวัดและประเมินผลความสำเร็จของการปฏิบัติ

2.4 สื่อการเรียนการสอน หมายถึง วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่ใช้เป็นสื่อกลางในการจัดการเรียนรู้ ที่มีความหลากหลายน่าสนใจ เพื่อกระตุ้นให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ และทักษะใหม่ ๆ

2.5 การส่งเสริมให้นักเรียนประสบความสำเร็จ หมายถึง การที่ครูผู้สอนช่วยเหลือ สนับสนุน สอดแทรกคุณธรรม จริยธรรม เพื่อสร้างแรงบันดาลใจ และกระตุ้นให้นักเรียนประสบความสำเร็จในการเรียน

3. ปัจจัยด้านเทคโนโลยี หมายถึง เทคโนโลยี อุปกรณ์ และวัสดุที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนทางไกล ได้แก่

3.1 เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ หมายถึง การจัดการศึกษาโดยใช้เทคโนโลยีเข้าไปมีส่วนช่วยในการเชื่อมโยงการสอนของครูผู้สอนไปสู่ผู้เรียน โดยมีช่องทางการเรียนรู้ที่หลากหลาย สามารถเรียนได้ทุกสถานที่ ทุกเวลา ตามความถนัดของนักเรียน เพื่อช่วยให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 ความพร้อมของเครือข่ายการสื่อสาร หมายถึง ระบบเครือข่ายที่นักเรียนใช้ในการเรียนรู้ทางไกล เข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ตได้สะดวก รวดเร็ว มีความเสถียร สามารถสื่อสารด้านภาพ เสียง ข้อมูลได้ชัดเจน

3.3 ความสะดวกต่อการใช้งานระบบ หมายถึง เนื้อหา บทเรียน ที่นักเรียนเข้าถึงได้ง่าย สะดวก ระบบพร้อมใช้งานตลอดเวลา เมื่อเกิดข้อสงสัยสามารถทำซ้ำเพื่อเพิ่มความเข้าใจ เนื่องจากมีความทันสมัย

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยแห่งความสำเร็จสำหรับการเรียนรู้ทางไกล

ปัจจัยด้านนักเรียน

การเรียนรู้แบบออนไลน์ เป็นการเรียนที่มีความยืดหยุ่นสูง เป็นการเตรียมการเรียนรู้ให้กับผู้เรียนที่มีความใฝ่เรียนรู้ สำหรับนักเรียนนักศึกษาทั่วไปที่ต้องเข้าเรียนตามหลักสูตร ผู้เรียนจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบในการเรียนมากกว่าปกติ เพราะเป็นการเรียนรู้ด้วยตัวเอง (จักรกฤษณ์ โปตาพล, 2563)

วิธีการเรียน เป็นทักษะที่จำเป็นต่อการศึกษามุ่งพัฒนาทักษะการเรียนรู้ การสร้างสรรค์การเรียนรู้ และเป็นพื้นฐานของการเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ส่งเสริมและพัฒนาผู้เรียนให้เป็นผู้ใฝ่รู้ และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในสังคม นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับทักษะพื้นฐานที่จำเป็น ได้แก่ ทักษะการอ่าน การเขียน การคิดวิเคราะห์ สร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ด้วยตนเอง ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษาและการศึกษาทางไกล (Maphosa & Bhebhe, 2019)

ผู้เรียนส่วนใหญ่ไม่เคยเรียนออนไลน์แบบเต็มรูปแบบอยู่ที่บ้าน ทำให้รู้สึกว่าการเรียนการสอนออนไลน์อาจจะเป็นเรื่องใหม่ เรื่องยากเข้าใจยาก เพราะฉะนั้นผู้สอนจะต้องมีเจตคติที่ดี มีวิธีการและนวัตกรรมที่ดีและมีประโยชน์เพื่อนำไปสร้างความรู้ ความเข้าใจต่อผู้เรียน เพื่อเป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาพฤติกรรมด้านนี้ของผู้เรียน รวมถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้เรียนเพื่อเป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาพฤติกรรมของผู้เรียน ซึ่งจะช่วยให้ผู้สอนสามารถจัดกิจกรรมการเรียนการสอนได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ผู้สอนและผู้เรียนควรมีเจตคติที่ดีต่อกัน เพื่อให้การเรียนการสอนและการเรียนเป็นไปอย่างสนุกสนาน และทำให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ดีขึ้น (สุภาภรณ์ ตั้งดำเนินสวัสดิ์, 2558)

แรงจูงใจเป็นปัจจัยที่จะช่วยให้คนประสบความสำเร็จในการดำเนินชีวิต การทำงานและการศึกษา การสร้างแรงจูงใจในทางที่ดียิ่งขึ้นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เกือบศตวรรษที่ผ่านมา นักจิตวิทยาจำนวนมากได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับแรงจูงใจชนิดหนึ่งที่เรียกว่า “แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์” (Achievement Motivation) ว่าเป็นแรงจูงใจสำคัญที่กระตุ้นให้ผู้เรียนมีความพยายามในการเรียน จนประสบความสำเร็จได้ด้วยดี เนื่องจากลักษณะของผู้มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์สูงนั้น จะพยายามต่อสู้กับอุปสรรค มีความอดทน บากบั่น ทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้สำเร็จด้วยมาตรฐานอันดีเลิศและหลีกเลี่ยงความล้มเหลว มีความสบายใจเมื่อประสบความสำเร็จ และเกิดความกังวลเมื่อเกิดความล้มเหลว (McClelland, 1953) และมีความต้องการความสำเร็จที่เหนือกว่าบุคคลอื่นด้วย (ภทรพร ยุทธาภรณ์พินิจ, 2559)

วิมลมาศ พุบินทร์ (2557) ที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ไว้ว่าการจัดสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่ดีจะช่วยส่งเสริมความสนใจใฝ่รู้ให้แก่ผู้เรียน บรรยากาศสิ่งแวดล้อมในห้องเรียนที่มีบรรยากาศของความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน จะเป็นแรงจูงใจที่ดีที่จะช่วยกระตุ้นให้ผู้เรียนรักการอยู่ร่วมกันในชั้นเรียน และช่วยปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมและความประพฤติอันดีงามให้เกิดขึ้นกับผู้เรียน

ปัจจัยด้านครูผู้สอน

ในการเรียนการสอนทางไกลนั้น พฤติกรรมการสอนของครูผู้สอนมีความสำคัญมาก การถ่ายทอดเนื้อหาวิชาให้ผู้เรียนได้เกิดการเรียนรู้และเข้าใจเนื้อหาวิชานั้น ๆ การใช้สื่อการสอน การเตรียมการสอนที่ดี การตอบข้อซักถามของผู้เรียน พฤติกรรมเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อการเรียนรู้และเข้าใจเนื้อหาวิชา

หากผู้เรียนสามารถเรียนรู้เนื้อหาวิชาได้ดี ก็น่าจะส่งผลต่อการยอมรับระบบการศึกษาทางไกล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าพฤติกรรมการสอนของครูผู้สอนน่าจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการยอมรับระบบการศึกษาทางไกล

จากสถานการณ์โลกในปัจจุบันที่มีการสื่อสารผ่านสื่อดิจิทัลที่หลากหลาย จึงส่งผลต่อการนำเทคโนโลยีการสื่อสารมาใช้ในการพัฒนาทางการศึกษา โดยการใช้สื่อการเรียนรู้ในสถานศึกษากับผู้เรียน รวมทั้งมีการเชื่อมโยงการแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ โดยการสร้างเครือข่ายโรงเรียนในโครงการการศึกษาทางไกลแบบสื่อสารสองทาง ที่เป็นโครงการหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญทางการศึกษา การพัฒนาการเรียนการสอนอีเลิร์นนิ่งด้วยระดับการสอนเป็นแบบการสื่อสารสองทาง การจัดห้องเรียนเครือข่าย ทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างครูกับนักเรียนที่อยู่ในสถานที่และห้องเรียนห่างกัน เป็นห้องเรียนเสมือนจริง เพื่อให้ระดับดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และขยายผลได้มากขึ้น ผู้เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และผู้เรียน ต้องมีความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งทราบบทบาทภารกิจ หน้าที่ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุนการใช้สื่อการเรียนรู้ เนื่องจากสื่อการเรียนรู้ที่มีอิทธิพลค่อนข้างสูงต่อการให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ที่จะแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง และสามารถเชื่อมโยงแหล่งความรู้ที่อยู่ในสังคมรอบตัวมาสู่การเรียนของผู้เรียนอย่างรวดเร็วและไม่จำกัด (กองการวิจัยทางการศึกษา, 2556)

Marek, Chew, and Wu (2021, p. 97) ที่ได้ศึกษาเรื่องประสบการณ์ของครูในการจัดการเรียนรู้ทางไกลในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) พบว่า ครูและนักเรียนใช้แชตแอปพลิเคชัน เช่น Messenger Line และ WhatsApp เพราะช่วยให้ครูและนักเรียนมีปฏิสัมพันธ์กันมากขึ้นและช่วยลดช่องว่างระหว่างครูกับนักเรียนอีกด้วย

ปัจจัยด้านเทคโนโลยี

Kristine (2007) เสนอว่า การเพิ่มขึ้นของการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และการเพิ่มขึ้นของการเรียนออนไลน์ หรือ Flexible Learning จะทำให้การเรียนแบบ M-Learning หรือการเรียนโดยใช้โทรศัพท์มือถือที่เป็น Smart Phone หรือ การเรียนจากคอมพิวเตอร์แบบพกพา เช่น IPAD, Tablet PC มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในลักษณะ The 'Just Enough, Just in Time, and Just for me' Model of Flexible Learning

เฉลิมพล ท่างาน และ นภัส ไชยวงศ์ (2561) ได้ศึกษาการใช้เทคโนโลยีในการจัดการเรียนการสอนโดยใช้ Google Classroom พบว่า Google Classroom มีบทบาทในการช่วยเหลือผู้สอนให้สามารถควบคุมและจัดการห้องเรียนที่ประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย และสามารถเข้าถึงได้ทุกที่ทุกเวลา และยังเพิ่มความสนใจในการเรียนรู้ของผู้เรียน พัฒนาทักษะการเรียนรู้ด้วยตนเอง และทำงานร่วมกันของผู้เรียนให้ดียิ่งขึ้น

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ปรับเปลี่ยนการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการเรียนการสอนแบบดั้งเดิมสู่การเรียนการสอนออนไลน์เต็มรูปแบบเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ (Al-Ansi & Al-Ansi, 2021) ซึ่งนับเป็นย่างก้าวใหม่ของการเรียนการสอนออนไลน์ที่ทำให้ผู้คนได้เรียนรู้และมองเห็นคุณประโยชน์อย่างเด่นชัดของเทคโนโลยีดิจิทัลและยังผลให้เกิดการยอมรับ (Adoption) การเรียนการสอน

ออนไลน์มากยิ่งขึ้น จนอาจกลายเป็นความปกติถัดไป (The next normal) และเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการศึกษาหลังการแพร่ระบาดของโควิด-19 (Xie, Siau & Nah, 2020) ดังนั้น บทเรียนจากวิกฤตครั้งนี้คือ คณาจารย์ นิสิต นักศึกษาควรมุ่งให้ความสำคัญกับการใช้เครื่องมือออนไลน์ทางการศึกษาต่าง ๆ หลังจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 และเมื่อสถานศึกษาเปิดได้ตามปกติ ผู้สอน และผู้เรียนควรได้รับการสนับสนุนให้ใช้เครื่องมือออนไลน์ต่อไปเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น (Pokhrel & Chhetri, 2021)

การจัดการเรียนการสอนออนไลน์นั้นจัดเป็นนวัตกรรมทางการศึกษาในอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงวิธีเรียนในรูปแบบเดิม ๆ ให้เป็นการเรียนใหม่ ที่ใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยทำการสอนเป็นการเรียนผ่านทางอินเทอร์เน็ต เป็นการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ บวกเข้ากับเครือข่ายอินเทอร์เน็ต สร้างการศึกษาที่มีปฏิสัมพันธ์คุณภาพสูง โดยไม่จำเป็นต้องเดินทาง เกิดความสะดวกและเข้าถึงได้อย่างรวดเร็ว ทุกสถานที่ ทุกเวลา เป็นการสร้างการศึกษาตลอดชีวิตให้กับผู้เรียน การเรียนการสอนแบบออนไลน์ เป็นการศึกษาผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตด้วยตนเอง ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนตามความชอบของตนเอง ในส่วนของเนื้อหาของบทเรียน ประกอบด้วย ข้อความ รูปภาพ เสียง VDO และ Multimedia อื่น ๆ (สิริพร อินทสนธิ, 2563)

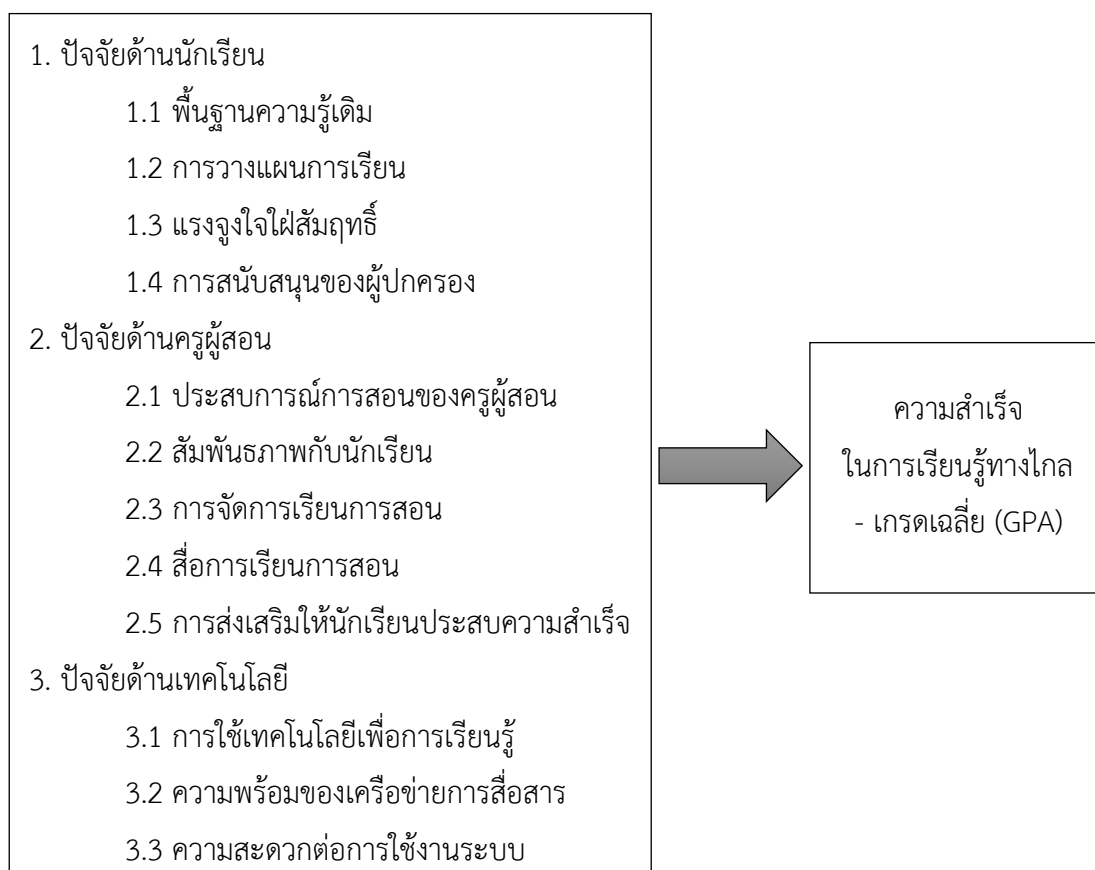
ตารางที่ 1 แสดงการสังเคราะห์ตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท

ตัวแปร	งานวิจัย															
	จักรกฤษณ์ ไพฑาพล (2563)	(Cesco, Zara, Toni, & Lugli (2021)	กองการวิจัยทางการศึกษา (2556)	ภพรพร ยุทธภรณ์พิด็จ (2559)	Kristine, (2007)	วิมลมาศ พูบินทร์ (2557)	Campillo-Ferrer & Miralles-Martinez, (2019)	สิริพร อินทสนธิ (2563)	Xie, Siau, & Nah, (2020)	Marek, Chew, & Wu, (2021)	Al-Ansi & Al-Ansi, (2021)	พัชรินทร์ ก่อเลิศรพวงศ์ (2559)	สุภาภรณ์ ตั้งดำเนินศรีสวัสดิ์ (2558)	Maphosa & Bhebehe, (2019)	Pokhrel & Chhetri, (2021)	เฉลิมพล ทักงาน และ นภัต ไชยวงศ์ (2561)
1. ปัจจัยด้านนักเรียน																
1.1 พื้นฐานความรู้เดิม	✓	✓			✓		✓		✓				✓	✓	✓	8
1.2 การวางแผนการเรียน	✓			✓			✓	✓				✓				5
1.3 แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์	✓		✓	✓						✓	✓	✓				6
1.4 การสนับสนุนของผู้ปกครอง		✓				✓			✓	✓		✓	✓		✓	8
2. ปัจจัยด้านครูผู้สอน																
2.1 ประสบการณ์การสอนของครูผู้สอน	✓				✓		✓		✓		✓					5
2.2 สัมพันธภาพกับนักเรียน	✓			✓				✓			✓	✓				5
2.3 การจัดการเรียนการสอน		✓	✓	✓			✓		✓							5

2.4 สื่อการเรียนการสอน			✓	✓		✓				✓		✓						5	
2.5 การส่งเสริมให้นักเรียนประสบความสำเร็จ			✓	✓	✓													✓	4
3. ปัจจัยด้านเทคโนโลยี																			
3.1 การใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้			✓		✓	✓		✓	✓	✓				✓	✓	✓			9
3.2 ความพร้อมของเครือข่ายการสื่อสาร						✓			✓	✓		✓	✓						5
3.3 ความสะดวกต่อการใช้งานระบบ			✓		✓					✓	✓		✓						5

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ นักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2564 จำนวน 4,654 คน จาก 3 วิทยาลัย ประกอบด้วย นักเรียนวิทยาลัยเทคนิคชัยนาท จำนวน 3,600 คน นักเรียนวิทยาลัยการอาชีพเนินขาม จำนวน 504 คน และนักเรียนวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีชัยนาท จำนวน 550 คน

กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง จากสูตรของ Yamane (1973, p. 725) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% ค่าความคลาดเคลื่อน 5% ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified random sampling) และใช้เทคนิคการเลือกกลุ่มตัวอย่างในแต่ละวิทยาลัยตามสัดส่วน เพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชากรในแต่ละวิทยาลัย ดังนี้

นักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท เพศชาย จำนวน 202 คน และเพศหญิง จำนวน 167 คน รวมจำนวน 369 คน

ศึกษาอยู่ที่วิทยาลัยเทคนิคชัยนาท จำนวน 286 คน ศึกษาอยู่ที่วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีชัยนาท จำนวน 42 คน และศึกษาอยู่ที่วิทยาลัยการอาชีพเนินขาม จำนวน 41 คน

ระดับการศึกษาของนักเรียนก่อนเข้าเรียนวิทยาลัยอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท คือ สำเร็จการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำนวน 191 คน สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 82 คน สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ จำนวน 42 คน และสำเร็จการศึกษาระดับสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จำนวน 54 คน

นักเรียนศึกษาอยู่ในระดับชั้น ปวช.1 จำนวน 92 คน ศึกษาอยู่ในระดับชั้น ปวช.2 จำนวน 63 คน ศึกษาอยู่ในระดับชั้น ปวช.3 จำนวน 75 คน ศึกษาอยู่ในระดับชั้น ปวส.1 จำนวน 61 คน และศึกษาอยู่ในระดับชั้น ปวส.2 จำนวน 78 คน

ช่วงระดับเกรดเฉลี่ยสะสม (GPA) ในภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2564 ของนักเรียนมีช่วงระดับเกรดเฉลี่ยสะสม (GPA) ต่ำกว่า 2.00 จำนวน 10 คน ช่วงระดับเกรดเฉลี่ยสะสม (GPA) อยู่ในช่วง 2.01 - 2.50 จำนวน 106 คน ช่วงระดับเกรดเฉลี่ยสะสม (GPA) อยู่ในช่วง 2.51 - 3.00 จำนวน 126 คน ช่วงระดับเกรดเฉลี่ยสะสม (GPA) อยู่ในช่วง 3.01 - 3.50 จำนวน 81 คน และช่วงระดับเกรดเฉลี่ยสะสม (GPA) อยู่ในช่วง 3.51 - 4.00 จำนวน 46 คน

เครื่องมือและคุณภาพเครื่องมือวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท จำนวน 1 ฉบับ ลักษณะเครื่องมือ เป็นแบบสำรวจรายการ (Check List) และมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) แบ่งออกเป็น 2 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบสำรวจรายการ (Check List) ประกอบด้วย เพศ ชื่อโรงเรียน ระดับการศึกษา ระดับชั้น ช่วงระดับเกรดเฉลี่ยสะสม

ตอนที่ 2 แบบสอบถามปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท ทั้ง 3 ด้าน จำนวน 40 ข้อ ได้แก่ ด้านนักเรียน จำนวน 13 ข้อ ด้านครูผู้สอน จำนวน 17 ข้อ และด้านเทคโนโลยี จำนวน 10 ข้อ มีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) โดยกำหนดค่าคะแนนของช่องน้ำหนักเป็น 5 ระดับ ตามวิธีของลิเคิร์ต (Likert) เกณฑ์ให้คะแนน มีดังนี้

ระดับ 5 หมายถึง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล อยู่ในระดับมากที่สุด

ระดับ 4 หมายถึง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล อยู่ในระดับมาก

ระดับ 3 หมายถึง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล อยู่ในระดับปานกลาง

ระดับ 2 หมายถึง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล อยู่ในระดับน้อย

ระดับ 1 หมายถึง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล อยู่ในระดับน้อยที่สุด

การสร้างและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือของการวิจัยนี้ ได้รับคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ มีขั้นตอนในการสร้างเครื่องมือ ดังนี้

1. ศึกษารวบรวมข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสาร ตำรา ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท

2. กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท

3. ศึกษาวิธีการสร้างแบบสอบถาม เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถาม และกำหนดเนื้อหาในคำถามให้ครอบคลุมเรื่องที่จะศึกษา ซึ่งแบบสอบถามมีลักษณะแบบตรวจสอบรายการ และแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ

4. นำแบบสอบถาม เสนอต่อผู้เชี่ยวชาญ เพื่อขอคำแนะนำ และนำข้อเสนอแนะต่าง ๆ มาปรับแก้ไขข้อบกพร่อง แล้วนำแบบสอบถามที่ปรับปรุงเรียบร้อยแล้ว เสนอต่อผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 ท่าน ตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยผู้เชี่ยวชาญมาจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์

ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา โดยพิจารณาความสอดคล้องของข้อคำถามที่สร้างขึ้นกับเนื้อหา ตามนิยามศัพท์และข้อคำถาม ด้วยวิธีการหาค่าดัชนีความสอดคล้อง (IOC : Index of Consistency) ใช้คะแนน ดังนี้

+ 1	หมายถึง	ข้อความมีความสอดคล้องกับนิยามศัพท์
0	หมายถึง	ไม่แน่ใจว่าข้อความสอดคล้องกับนิยามศัพท์
- 1	หมายถึง	ข้อความไม่มีความสอดคล้องกับนิยามศัพท์

เลือกข้อความที่มีค่าดัชนี IOC มากกว่า 0.50 ไว้ และคัดเลือกข้อความที่มีค่าดัชนี IOC น้อยกว่า 0.50 ออก ซึ่งได้ค่าดัชนี IOC อยู่ระหว่าง 0.60 - 1.00

5. นำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญ มาปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ

6. นำแบบสอบถามไปทดลองใช้ (Try out) กับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท จำนวน 30 คน ที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง แล้วนำแบบสอบถามจากการทดลองใช้มาวิเคราะห์หาคุณภาพของเครื่องมือ มีค่าอำนาจจำแนกอยู่ระหว่าง 0.210 – 0.469 ด้านความเชื่อมั่น (Reliability) ทดสอบด้วยค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (α) ของครอนบาค พบว่า ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับ เท่ากับ 0.704 และจำแนกเป็นรายด้าน ดังนี้

1. ปัจจัยด้านนักเรียน มีค่าความเชื่อมั่น เท่ากับ 0.708
2. ปัจจัยด้านครูผู้สอน มีค่าความเชื่อมั่น เท่ากับ 0.780
3. ปัจจัยด้านเทคโนโลยี มีค่าความเชื่อมั่น เท่ากับ 0.771

7. ทำการปรับปรุงตามข้อเสนอแนะจากผลการทดลองใช้แบบสอบถามและนำไปใช้ในการเก็บข้อมูล

การเก็บและรวบรวมข้อมูล

1. ขอนหนังสือจากบัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยนครสวรรค์ เพื่อขอความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท

2. ผู้วิจัยส่งแบบสอบถามผ่าน application google form เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท จำนวน 369 คน โดยได้ดำเนินการในช่วงเดือนตุลาคม – ธันวาคม 2564 ได้รับแบบสอบถามกลับคืนทั้งหมด 369 ฉบับ

3. เมื่อผู้วิจัยได้รับแบบสอบถามกลับมา ได้ตรวจสอบความถูกต้อง สมบูรณ์ของการตอบแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง พบว่า มีแบบสอบถามที่ถูกต้อง สมบูรณ์ จำนวน 369 ฉบับ จากแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมด 369 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 100 ของแบบสอบถามทั้งหมด จึงนำแบบสอบถามทั้งหมดมาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

4. ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล จำนวน 369 ฉบับ ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้จากโปรแกรมคอมพิวเตอร์

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์

1. การวิเคราะห์เพื่อสำรวจข้อมูล ด้วยสถิติเชิงบรรยายโดยการใช้โปรแกรม SPSS ในการวิเคราะห์เพื่ออธิบายความถี่ (Frequency) ค่าเฉลี่ย (\bar{X}) และร้อยละ (Percentage)

2. การวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบข้อตกลงเบื้องต้น ด้วยการใช้สถิติการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณคือการที่ตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามอย่างเป็นเส้นตรง (Linearity) และไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระด้วยกัน (Multicollinearity) เพราะจะเกิดปัญหาผลการวิเคราะห์ที่มีความคลาดเคลื่อน โดยที่หาค่า Variance Inflation Factors (VIF) โดยพิจารณาค่า VIF (เกณฑ์มาตรฐาน คือ ค่า $VIF \leq 10$) และค่า Tolerance (เกณฑ์มาตรฐานต้องมีค่าอยู่ระหว่าง 0-1) (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2552)

3. การวิเคราะห์เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ด้วยการใช้สถิติถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน โดยการใช้โปรแกรม SPSS

ผลการวิจัย

1. ผลการวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบข้อตกลงเบื้องต้น

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ โดยใช้วิธี Enter

Coefficients ^a							
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
(Constant)	2.198	0.641		3.429	0.001		
ปัจจัยด้านนักเรียน	0.449	0.173	0.163	2.588	0.010	0.665	1.504
ปัจจัยด้านครูผู้สอน	0.253	0.195	0.092	1.300	0.194	0.521	1.920
ปัจจัยด้านเทคโนโลยี	-0.462	0.148	-0.207	-3.120	0.002	0.595	1.680
R	R ²		Adjusted R Square				
0.199	0.040		0.032			0.002	

a. Dependent Variable: GPA เกรดเฉลี่ย

จากตารางที่ 2 พบว่า ค่า VIF (Variance Inflation Factors) มีค่าสูงสุดเท่ากับ 1.920 แสดงว่า ระดับความสัมพันธ์ของปัจจัยด้านนักเรียน ปัจจัยด้านครูผู้สอน และปัจจัยด้านเทคโนโลยี ในการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณมีค่าน้อย (เกณฑ์มาตรฐาน คือ ค่า $VIF \leq 10$) และค่า Tolerance มีค่าสูงสุดเท่ากับ 0.665 แสดงว่า ปัจจัยทั้ง 3 ด้าน เป็นอิสระจากกัน (เกณฑ์มาตรฐานมีค่าอยู่ระหว่าง 0 - 1) (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2552)

ทดสอบสมมติฐานตามกรอบแนวคิด เพื่อทำการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Linear) สรุปได้ ดังนี้

สมมติฐาน 1 ปัจจัยด้านนักเรียนมีอิทธิพลทางบวกต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล ระดับนัยสำคัญ 0.05 โดยค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยในแบบคะแนนมาตรฐาน (Beta) เท่ากับ 0.163

สมมติฐาน 2 ปัจจัยด้านครูผู้สอนมีอิทธิพลทางบวกต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล ระดับนัยสำคัญ 0.05 โดยค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยในแบบคะแนนมาตรฐาน (Beta) เท่ากับ 0.092

สมมติฐาน 3 ปัจจัยด้านเทคโนโลยีมีอิทธิพลทางลบต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล ระดับนัยสำคัญ 0.05 โดยค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยในแบบคะแนนมาตรฐาน (Beta) เท่ากับ 0.207

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาทพบว่า ปัจจัยด้านเทคโนโลยี มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลมากที่สุด (ค่าตัดสินไม่มีผลเป็นการบอกทิศทางเท่านั้น) รองลงมา คือ ปัจจัยด้านนักเรียน และปัจจัยด้านครูผู้สอน มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลน้อยที่สุด

2. ผลการวิเคราะห์เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ด้วยการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน

ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์สมการพยากรณ์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล โดยใช้วิธีแบบขั้นตอน (Stepwise)

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
(Constant)	2.485	0.602		4.125	0.000		
X ₁ ปัจจัยด้านนักเรียน	0.537	0.160	0.195	3.362	0.001	0.785	1.274
X ₃ ปัจจัยด้านเทคโนโลยี	-0.368	0.129	- 0.165	-2.846	0.005	0.785	1.274
R	R ²		Adjusted R Square				
0.188	0.035		0.030		0.002		

a. Dependent Variable: GPA เกรดเฉลี่ย

จากตารางที่ 3 การศึกษาปัจจัยที่สามารถร่วมกันพยากรณ์ความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท พบว่า ปัจจัยด้านนักเรียนและปัจจัยด้านเทคโนโลยี ร่วมกันพยากรณ์ความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งตัวแปรทั้งสองสามารถอธิบายความแปรปรวนของความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลได้ร้อยละ 3.5 (R² = 0.035) โดยที่ปัจจัยด้านนักเรียนส่งผลในทิศทางบวก ขณะที่ปัจจัยด้านเทคโนโลยีส่งผลในทิศทางลบ (ค่าตัดสินไม่มีผลเป็นการบอกทิศทางเท่านั้น)

สมการพยากรณ์ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท ในรูปคะแนนดิบและคะแนนมาตรฐาน ดังนี้

$$\hat{y} = 2.485 + 0.537X_1 - 0.368X_3$$

$$Z = 0.195X_1 - 0.165X_3$$

อภิปรายผล

1. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท พบว่า ปัจจัยด้านเทคโนโลยีมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลมากที่สุด ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยในแบบคะแนนมาตรฐาน (Beta) เท่ากับ 0.207 ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 รองลงมาคือ ปัจจัยด้านนักเรียน ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยในแบบคะแนนมาตรฐาน (Beta) เท่ากับ 0.163 ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 และปัจจัยด้านครูผู้สอนมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลน้อยที่สุด ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยในแบบคะแนนมาตรฐาน (Beta) เท่ากับ 0.092 ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 อภิปรายผลมีรายละเอียด ดังนี้

ปัจจัยด้านเทคโนโลยี มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเพิ่มช่องทางการเรียนรู้ ช่วยให้นักเรียนเลือกเรียนรู้สิ่งที่ตนเองสนใจได้ตามความถนัด การเข้าถึงเนื้อหา บทเรียน จากอุปกรณ์ต่าง ๆ เข้าถึงได้ง่าย สะดวกในการใช้งาน สามารถทบทวนเพื่อเพิ่มความเข้าใจเนื้อหาได้ตลอดเวลา เป็นการเพิ่มศักยภาพการเรียนรู้ของนักเรียนให้สามารถเรียนรู้ได้ทุกที่ทุกเวลา ประกอบกับนักเรียนมีความพร้อมด้านระบบและอุปกรณ์สื่อสาร การเข้าสู่ระบบอินเทอร์เน็ตมีความสะดวกรวดเร็ว เนื่องจากระบบเครือข่ายมีความเสถียร ทำให้สื่อสารด้านภาพ เสียง แลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศและความคิดร่วมกับครูผู้สอนและเพื่อนร่วมชั้นได้อย่างชัดเจน เป็นการส่งเสริมและกระตุ้นให้การเรียนรู้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ เฉลิมพล ทำงาน และ นภัส ไชยวงศ์ (2561) ได้ศึกษาการใช้เทคโนโลยีในการจัดการเรียนการสอนโดยใช้ Google Classroom พบว่า Google Classroom มีบทบาทในการช่วยเหลือผู้สอนให้สามารถควบคุมและจัดการห้องเรียนที่ประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย และสามารถเข้าถึงได้ทุกที่ทุกเวลา และยังเพิ่มความสนใจในการเรียนรู้ของผู้เรียน พัฒนาทักษะการเรียนรู้ด้วยตนเอง และทำงานร่วมกันของผู้เรียนให้ดียิ่งขึ้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ Almarabeh et al. (2015) พบว่า การนำสื่อเทคโนโลยีเข้ามาใช้ประกอบการเรียนการสอนสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเรียนรู้ได้ดี และทำให้ผู้เรียนมีความสนใจในเนื้อหาได้ง่ายขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ อโรชา ทองลาว (2564) ศึกษาพบว่า การจัดการเรียนการสอนออนไลน์ ทำให้สามารถศึกษาเนื้อหา/เรียนซ้ำได้ตลอดเวลาหากไม่เข้าใจตามความต้องการของผู้เรียน สามารถเข้าถึงข้อมูลจากการค้นหาเพิ่มเติมได้ ลดเวลาการเดินทางมีช่องทางสื่อสารระหว่างผู้สอนและผู้เรียนได้สะดวก

ปัจจัยด้านนักเรียน มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลรองลงมา ทั้งนี้เนื่องจากนักเรียนมีความปรารถนาที่จะได้รับผลสำเร็จในการเรียน ไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคที่ขัดขวาง พยายามหาวิธีการต่าง ๆ ในการแก้ปัญหา มีการกำหนดเป้าหมาย ขั้นตอน แนวทางการเรียนไว้ล่วงหน้า นำประสบการณ์เดิมมาเชื่อมโยงการเรียนรู้ในระดับที่สูงขึ้น เพื่อให้เกิดความรู้ ทักษะใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์ โดยมุ่งที่จะให้เกิดความสำเร็จทางการ

เรียนในอนาคต สอดคล้องกับงานวิจัยของ รุจิราพรรณ คงช่วย (2557) ศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านผู้เรียนที่ประกอบด้วยความรับผิดชอบ ความสนใจ และแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ของนักศึกษามีอิทธิพลทางตรงต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักศึกษา นอกจากนี้ ศิวินิต อรรถวุฒิกุล, ประกอบ กรณีกิจ, และ ศยามน อินสะอาด (2558) ศึกษาพบว่า ทักษะคติเกี่ยวกับการยอมรับ ICT เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการด้วย ICT ในระดับมาก

ปัจจัยด้านครูผู้สอน มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลน้อยที่สุด เนื่องจากบทบาทของครูผู้สอนในการจัดการเรียนการสอนทางไกล ได้เปลี่ยนจากการเป็นผู้ให้ความรู้เป็นผู้แนะนำ ส่งเสริม กระตุ้น สร้างแรงบันดาลใจให้นักเรียนสามารถแสวงหาความรู้ และสร้างองค์ความรู้ได้ด้วยตนเอง นักเรียนจะเรียนรู้จากการลงมือกระทำหรือปฏิบัติด้วยตนเอง ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีความทันสมัย มีความก้าวหน้า และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากและรวดเร็วขึ้น สอดคล้องกับ Amin (2016) ผู้สอนจะต้องเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการช่วยเหลือผู้เรียนในการตัดสินใจเกี่ยวกับคุณภาพและความถูกต้องของแหล่งข้อมูลและความรู้ใหม่ ๆ อติพร เกิดเรือง (2560) ศึกษาพบว่า การเปลี่ยนผ่านการเรียนรู้จากยุคเดิมสู่ยุคดิจิทัล ต้องจัดการเรียนรู้โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเรียนรู้ การทำงาน และการดำรงชีวิต เน้นการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิต ส่งเสริมการค้นคว้าด้วยตนเอง โดยนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการจัดการเรียนรู้ให้มากที่สุด ครูเป็นเพียงผู้ชี้แนะแนวทางในการเรียนรู้ตามหลักสูตร

2. การศึกษาปัจจัยที่สามารถร่วมกันพยากรณ์ความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท พบว่า ปัจจัยด้านนักเรียนและปัจจัยด้านเทคโนโลยี ร่วมกันพยากรณ์ความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ซึ่งปัจจัยด้านนักเรียนและปัจจัยด้านเทคโนโลยี สามารถอธิบายความแปรปรวนของความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกลได้ร้อยละ 3.5 ($R^2 = 0.035$)

สมการพยากรณ์ที่ดีที่สุดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล สำหรับนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท ในรูปคะแนนดิบและคะแนนมาตรฐาน ดังนี้

$$\hat{y} = 2.485 + 0.537X_1 - 0.368X_3$$

$$Z = 0.195X_1 - 0.165X_3$$

ปัจจัยด้านนักเรียนและปัจจัยด้านเทคโนโลยีร่วมกันพยากรณ์ความสำเร็จในการเรียนรู้ทางไกล ได้อย่างมีนัยสำคัญ เป็นผลมาจากการที่นักเรียนมีพื้นฐานความรู้เดิมที่ดี มีการวางแผนการเรียนรู้ไว้ล่วงหน้า มีความปรารถนาที่จะได้รับผลสำเร็จในการเรียน และได้รับการสนับสนุนจากผู้ปกครองเป็นอย่างดี ความแพร่หลายของการใช้งานโทรศัพท์มือถือ คอมพิวเตอร์ และโน้ตบุ๊ก ทำให้นักเรียนมีความพร้อมด้านอุปกรณ์ในการเรียนทางไกลอย่างเพียงพอ ประกอบกับปัจจุบันระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตมีความเสถียร มีความเร็วที่สูงมาก และครอบคลุมทุกพื้นที่ จึงเป็นแหล่งเรียนรู้ขนาดใหญ่ มีองค์ความรู้ที่ทันสมัย หลากหลาย ครบถ้วนทุกเนื้อหาวิชา เป็นแหล่งเรียนรู้ที่มีทั้งภาพเคลื่อนไหว แสง สี เสียงที่เหมือนจริง จึงสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี สามารถทบทวน เรียนรู้ซ้ำได้บ่อยตามที่ต้องการ เป็นการส่งเสริมและกระตุ้นให้

การเรียนรู้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับ สิริพร อินทสนธิ (2563) ที่พบว่า การเรียนการสอนแบบออนไลน์ เป็นการศึกษผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตด้วยตนเอง ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนตามความชอบของตนเอง นิรมล ชุ่ม (2563) ที่พบว่า การรู้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักศึกษา นอกจากนี้ ศลิษา เลี่ยมสุวรรณ (2555) ที่พบว่า ระดับการรู้สารสนเทศและการรู้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

1. สถานศึกษาควรส่งเสริมให้นักเรียนมีทักษะการใช้เทคโนโลยี จนสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้การเรียนรู้ทางไกลมีคุณภาพสูงขึ้น
2. สถานศึกษาควรสร้างแรงบันดาลใจให้นักเรียนเป็นผู้ใฝ่เรียนรู้ตลอดชีวิต ด้วยการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเป็นสำคัญ เพราะจะทำให้นักเรียนมีองค์ความรู้ที่ทันสมัย สามารถนำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาปัญหา อุปสรรค โอกาส ของการจัดการเรียนรู้ทางไกล ของนักเรียนสังกัดอาชีวศึกษาจังหวัดชัยนาท เพิ่มเติม เพื่อนำไปสร้างยุทธศาสตร์ในกระบวนการจัดการเรียนรู้ทางไกลต่อไป
2. ควรมีการศึกษาปัจจัยด้านอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากปัจจัยที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาไปแล้วข้างต้น เพื่อให้นักวิจัยเกิดข้อค้นพบที่แตกต่างและเป็นแนวทางในการพัฒนาต่อไป

รายการอ้างอิง/References

- กองการวิจัยทางการศึกษา. (2556). *การวิจัยเพื่อการพัฒนาการเรียนรู้ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. กรุงเทพฯ: กองการวิจัย.
- กัลยา วานิชย์บัญชา. (2552). *การใช้ SPSS for Windows ในการวิเคราะห์ข้อมูล*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จักรกฤษณ์ โปตาพล. (2563). *การจัดการเรียนรู้ออนไลน์: วิธีที่เป็นไปทางการศึกษา*. สืบค้นวันที่ 12 เมษายน 2565, จาก <https://slc.mbu.ac.th/article/28181>.
- เฉลิมพล ทำงาน และ นภัส ไชยวงศ์. (2561). *Google classroom นวัตกรรมจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21*.
- นิรมล ชุ่ม. (2563). ความสัมพันธ์ระหว่างการรู้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม. *Journal of Chandrakasemsarn*. 26(2), 178-193.
- พัศรินทร์ ก่อเลิศรพพงศ์. (2559). การศึกษาแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ของนักศึกษาคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต. *วารสารร่วมพฤษ มหาวิทยาลัยเกริก*. 34(3), 35-54.

- ภทรพร ยุทธาภรณ์พินิจ. (2559). การสังเคราะห์งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ตามแนวคิดของ ป.อ. ปยุตโต. *วารสารสังคมศาสตร์*. 5(2), 55-69.
- รุจิราพรรณ คงช่วย. (2557). รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักศึกษา คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเขตภาคใต้ (รายงานการวิจัย). สงขลา: คณะครุศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา.
- วิมลมาศ พุฒินทร์. (2557). การพัฒนาแบบวัดสภาพแวดล้อมเพื่อการเรียนรู้ในห้องเรียนระดับประถมศึกษา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์, กรุงเทพฯ.
- ศลิษา เลี่ยมสุวรรณ. (2555). การเปรียบเทียบการรู้สารสนเทศและการรู้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักศึกษามหาวิทยาลัย: กรณีศึกษานักศึกษาระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สาขาการจัดการสารสนเทศ.
- ศิวินิต อรรถวุฒิกุล, ประกอบ กรณีกิจ, และศยามน อินสะอาด. (2015). พฤติกรรมและปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของครูในภูมิภาคตะวันตก. *Silpakorn University Journal*. 35(3), 1-21.
- สมจิน เปี้ยโคกสูง และ สุดารัตน์ น้อยมะโน. (2564). รายงานวิจัยสถาบันเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอนผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี กรณีศึกษากรณีไม่ปกติ. สถาบันพัฒนาคณาจารย์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.
- สิริพร อินทสนธิ์. (2563). โควิด-19: กับการเรียนการสอนออนไลน์ กรณีศึกษา รายวิชา การเขียนโปรแกรมเว็บ. *วารสารวิทยาการจัดการปริทัศน์*. 22(2), 203-213.
- สุภาภรณ์ ตั้งดำเนินสวัสดิ์. (2558). ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมการเรียนกับผลการเรียนรู้ตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาของนักศึกษารายวิชาภาษาอังกฤษเชิงสถานการณ์ภาคการศึกษาที่ 2 ปีการศึกษา 2556. *วารสารวิชาการบัณฑิตวิทยาลัยสวนดุสิต*. 11(2), 223-230.
- สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษากระทรวงศึกษาธิการ. (2564). *แนวทางการจัดการเรียนการสอนในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2565, จาก <https://www.vec.go.th/>.
- อติพร เกิดเรือง. (2560). การส่งเสริมการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 เพื่อรองรับสังคมไทยในยุคดิจิทัล. *Lampang Rajabhat University Journal*. 6(1), 173-184.
- อโรชา ทองลาว. (2564). การศึกษาความพึงพอใจของนิสิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสนต่อการจัดการเรียนการสอนรูปแบบออนไลน์ประจำภาคต้น ปีการศึกษา 2563. *วารสารศิลปศาสตร์และอุตสาหกรรมบริการ*. 4(2), 617-632.
- Al-Ansi, A. M., & Al-Ansi, A. (2021). Future of Education Post Covid-19 Pandemic: *Reviewing*

- Changes in Learning Environments and Latest Trends. Solid State Technology. 63(6), 201584-201600.*
- Almarabeh, Hilal, Amer, Ehab, Sulieman, & Amjad. (2015). The effectiveness of multimedia learning tools in education. *International Journal of Advanced Research in Computer Science and Software Engineering. 5(12), 761-764.*
- Amin, J. (2016). Redefining the Role of Teachers in the Digital Era. *The International Journal of Indian Psychology. 3(3), 40-45.*
- Campillo - Ferrer, J. M., & Miralles - Martinez, P. (2021). Effectiveness of the Flipped Classroom Model on Students' Self-Reported Motivation and Learning During the COVID-19 Pandemic. *Humanities and Social Sciences Communications. 8(1), 176.* doi: 10.1057/s41599-021-00860-4.
- Cesco, S., Zara, V., Toni, A. F. D., & Lugli, P. (2021). Higher Education in the First Year of COVID - 19: Thoughts and Perspectives for the Future. *International Journal of Higher Education, 10(3), 285-294.* doi: 10.5430/ijhe. v10n3p285.
- Kristine, P. (2007). 'm -Learning: Positioning educators for a mobile, connected future'. *International Review of Research in Open and Distance Learning. 8(2), 2007* Retrieved from <http://www.irrodl.org/>.
- Maphosa, C. & Bhebhe, S. (2019). Digital literacy: a must for open distance and e-learning (ODEL) students. *European Journal of Education Studies. 5(10), 186-199.*
- Marek, M.W., Chew, C.S., & Wu, W.V. (2021). Teacher Experiences in Converting Classes to Distance Learning in the COVID-19 Pandemic. *International Journal of Distance Education Technologies. 19(1), 89-109.*
- McClelland, D.C. (1953). *The achievement motive*. New York: Appleton-Century Crofts, Inc.
- Pokhrel, S., & Chhetri, R. (2021). A Literature Review on Impact of COVID-19 Pandemic on Teaching and Learning. *Higher Education for the Future. 8(1), 133-141.* doi: 10.1177/2347631120983481.
- Xie, X., Siau, K., & Nah, F. F.-H. (2020). COVID-19 Pandemic–Online Education in the New Normal and the Next Normal. *Journal of Information Technology Case and Application Research. 22(3), 175-187.* doi: 10.1080/15228053.2020.1824884.
- Yamane, T. (1973). *Statistics: An introductory analysis* (3rd ed.). New York: Harper and Row.

การปฏิรูปกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในประเทศไทย

Constitutional Judicial Review Reform in Thailand

วศิน ยิ้มแย้ม

Wasin Yimyam

สำนักวิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

School of Political Science and Laws, Walailak University

E-mail: wasin.yi@wu.ac.th

Date Received : 30 September 2021 Date Revised : 17 March 2022

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

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหาแนวทางปฏิรูปองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเทศไทย เพื่อแก้ไขปัญหาความเป็นกลาง ความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจปิดเป็นรัฐธรรมนูญจนกระทบต่อโครงสร้างของรัฐธรรมนูญทั้งหมด

ผลวิจัย พบว่า อำนาจหลักของศาลรัฐธรรมนูญคือ การควบคุมด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ส่วนอำนาจอื่น ๆ เป็นอำนาจประกอบเท่านั้น นับตั้งแต่ก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า การให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจชี้ขาดปัญหาทางรัฐธรรมนูญปรากฏปัญหาหลายประการ อาทิ ปัญหาความเป็นกลาง และความเป็นอิสระ การขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไปมากจนเข้าไปสู่พรมแดนทางการเมือง และการใช้อำนาจปิดเป็นรัฐธรรมนูญสถาปนาตนเองเหนือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่ได้เกิดจากตัวบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่มีรากฐานสำคัญมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งสร้างให้ศาลรัฐธรรมนูญปราศจากความรับผิดชอบใด ๆ ในทางกฎหมายและทางการเมืองจากผลของคำวินิจฉัยของตน ลักษณะที่กล่าวมานี้ส่งผลกระทบต่อความบิดเบี้ยวในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลโดยตรงต่อปัญหาเรื้อรังทางการเมืองไทย

เมื่อการให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายและทางการเมืองมากขึ้นกว่าระบบก่อนหน้า แต่การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายยังคงเป็นเรื่องสำคัญ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงรูปแบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งแนวคิด

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นิตินิติทางรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทการเมืองและสังคมไทย

คำสำคัญ: การปฏิรูป รัฐธรรมนูญ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญ

Abstract

This research examines ways to reform organizations with power over constitutional review in Thailand. The aim is to solve issues of impartiality, independence, and distortion affecting the overall constitutional structure.

Results were that the main power of the Constitutional Court is constitutional review in addition to complementary powers. The court, along with the Constitution of the Kingdom of Thailand 1997, was dissolved and replaced by a Constitutional Tribunal following the 2006 Thai coup d'état. Today, the Constitutional Court retains the power to review constitutionality, leading to many problems. Constitutional Court were so extended that they transgressed political boundaries to areas where other state bodies were assigned by rulings. This power was used to distort the Constitution, with the Constitutional Court exerting itself to dominate other constitutional organizations. These issues were not caused by judges of the Constitutional Court, but were rooted in constitutional provisions absolving the Constitutional Court from legal or political responsibility for consequences of its rulings. These characteristics led directly to distortions in enforcing the Constitution, which in part created ongoing problems in Thai politics.

When the Constitutional Court is charged with determining the constitutionality of a law, more legal and political complications are created than under previous systems. However, constitutional review remains important. Therefore, it is necessary to develop a form of fully conceptualized constitutional review to ensure that the system for determining constitutionality of laws is appropriate and compatible with Thai politics and society.

Keywords: Reform, Constitution, Constitutional Review, Constitutional Court.

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและระบบกฎหมายทั้งระบบ มีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ และอยู่เหนือองค์กรทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

กระบวนการคุ้มครองรัฐธรรมนูญจะแตกต่างกันตามบริบทในแต่ละประเทศ อาทิ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้ให้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอยู่ที่ศาลยุติธรรม ในขณะที่ฝรั่งเศสให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ทำหน้าที่คุ้มครองรัฐธรรมนูญ ส่วนตุรกีมอบอำนาจดังกล่าวแก่ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) ดังนั้น รูปแบบวิธีการการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันไปตามพัฒนาการแนวคิดเบื้องหลังของรัฐธรรมนูญ

สำหรับระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในไทย ปัจจุบันประเทศไทยได้เปลี่ยนจากการให้องค์กรกึ่งการเมืองอย่างคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาเป็นองค์กรตุลาการอย่างศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นับแต่ก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานได้พัฒนาขึ้นอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญคือ องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการปกป้องไม่ให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจของตนละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม ก็พบว่ายังคงมีปัญหาหลายประการในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการพิจารณาวินิจฉัยคดีอันเกี่ยวเนื่องกับประเด็นทางการเมือง หรือใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญขยายอำนาจของตนเองเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญมอบให้กลายเป็นองค์กรที่อยู่เหนือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

บทความเรื่องนี้มุ่งศึกษาถึงความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรพิเศษอย่างศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองรัฐธรรมนูญและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ และความเป็นไปได้ในการให้ศาลฎีกาใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแทนศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปได้นาน้อยเพียงใด

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในต่างประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการให้ศาลฎีกาทำหน้าที่แทนศาลรัฐธรรมนูญ

2.3 เพื่อพัฒนาและยกระดับองค์กรและกระบวนการในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับบริบทประเทศไทย

3. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้รูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จึงมีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการค้นคว้าศึกษาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ตลอดจนการศึกษาดำรง หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ คำวิเคราะห์วิจารณ์ และความเห็นของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ

4. ทฤษฎีและแนวคิดในการวิจัย

4.1 แนวคิดการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุด

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นแนวคิดที่กำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในระบบกฎหมาย ทั้งนี้ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญยังรวมถึงสถานะของรัฐธรรมนูญต่อโครงสร้างขององค์กรต่าง ๆ ภายในรัฐด้วย (Limbach, 2001, p. 1) แนวคิดความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากแนวคิดการจัดลำดับชั้นทางกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดผลสำคัญสองประการ ได้แก่ ผลทางรูปแบบคือ ทำให้นักกฎหมายคำนึงถึงลำดับชั้นของกฎหมาย ส่วนผลทางเนื้อหาคือ ทำให้รัฐต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนและความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐ โดยอธิบายถึงสถานะที่แตกต่างกันของกฎหมาย ทำให้การพิจารณาลำดับศักดิ์ของกฎหมายสามารถดูได้จากองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมายนั้น ๆ ด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2551, น. 6) กล่าวคือ ระบบกฎหมายของรัฐทั้งหลายยอมรับว่ากฎหมายต่าง ๆ มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน และประเทศที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร จะมีการยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และมีการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ในทางทฤษฎี มีคำอธิบายความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญหลายประการ เช่น คำอธิบายเชิงอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตย คำอธิบายเชิงกระบวนการตรารัฐธรรมนูญ คำอธิบายผ่านแนวคิดอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ คำอธิบายในทางเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ และคำอธิบายในทางรูปแบบ เป็นต้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, น. 18-23)

4.2 ผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้ส่งผลในทางกฎหมายสำคัญสองประการ ดังนี้

ประการแรก กฎเกณฑ์ทางกฎหมายอื่น ๆ ไม่สามารถขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายจัดระเบียบพื้นฐานการปกครองรัฐจึงมีสถานะสูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ กล่าวคือ หากรัฐธรรมนูญไม่ได้มีสถานะสูงกว่ากฎหมายอื่น ฝ่ายนิติบัญญัติอาจออกกฎหมายยกเลิกกฎหมายอื่นในรัฐธรรมนูญ หรือฝ่ายบริหารอาจออกคำสั่งทางบริหารตามอำเภอใจ หรือองค์กรตุลาการอาจพิจารณาคดีตามอำเภอใจ

ไม่สนรัฐธรรมนูญ ลักษณะเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์สิทธิเสรีภาพ การกำหนดกรอบการใช้อำนาจ และการถ่วงดุลการใช้อำนาจ ดังนั้น ระบบกฎหมายภายในรัฐย่อมต้องสถาปนาองค์กรและกระบวนการเพื่อคุ้มครองรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, น. 134)

ประการที่สอง การแก้ไขรัฐธรรมนูญมีกระบวนการแตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแก้ไขยากกว่ากฎหมายอื่น เพราะองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ หรือองค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ถูกรัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้น จึงเป็นอำนาจที่อยู่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ไม่สามารถใช้อำนาจของตนไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ บางกรณีรัฐธรรมนูญกำหนดห้ามแก้ไขในบางมาตรา องค์กรที่มีอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่สามารถดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ถูกห้ามนั้นได้ หากประสงค์จะเปลี่ยนแปลงหลักการที่รัฐธรรมนูญห้ามไว้ไม่สามารถทำได้ ยกเว้นการปฏิวัติหรือรัฐประหารและดำเนินการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเสีย (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2555, น. 148)

4.3 แนวคิดการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

เมื่อแนวคิดว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดได้รับการยอมรับในลักษณะสากลจึงทำให้การก่อตั้งระบบการคุ้มครองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเพื่อคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบบการคุ้มครองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายสามารถแบ่งหลัก ๆ ได้เป็นสองระบบ ได้แก่ ระบบการรวมอำนาจในการวินิจฉัย และระบบการกระจายอำนาจวินิจฉัย สามารถอธิบายได้ดังนี้

ระบบแรก คือ การรวมอำนาจในการวินิจฉัย เป็นความคิดของ Hans Kelsen ที่ต้องการให้อำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมาอยู่ที่องค์กร ๆ เดียวโดยแยกออกจากศาลยุติธรรม เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” (Garlicki, 2007, p. 44) เนื่องจากระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส Kelsen เห็นว่ายังมีข้อบกพร่อง กล่าวคือ กรณีฝรั่งเศส แม้มีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแยกออกจากศาลยุติธรรม แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรทางการเมืองมากเกินไป ในขณะที่ ในสหรัฐอเมริกา ศาลยุติธรรมใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตาม การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไม่ได้ตรวจสอบเฉพาะประเด็นกฎหมายแต่ยังรวมถึงประเด็นทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งผู้พิพากษาอาชีพยังไม่มีผู้เชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งการให้อำนาจแก่ศาลยุติธรรมทุกชั้นศาลสามารถใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพของคำพิพากษาได้ (ธีระ สุธีวรานุกร, 2563, น. 39)

ระบบที่สอง การกระจายอำนาจวินิจฉัย มีลักษณะให้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแก่ศาลยุติธรรม กล่าวคือ ศาลยุติธรรมทุกชั้นศาลมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ระบบนี้มีสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่า

รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอย่างชัดเจนให้แก่ฝ่ายตุลาการ การที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนถึงองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่เอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร สามารถตีความได้ว่า การที่ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจน อาจแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่รู้กันดีอยู่แล้วว่าองค์กรตุลาการคือ องค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่จำเป็นที่จะต้องเขียนลงไปในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือจริง ๆ อาจจะเป็นเพียงความสับสนวุ่นวายในขณะร่างรัฐธรรมนูญ หรืออาจเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าตุลาการไม่มีอำนาจดังกล่าวก็ได้ (Chemerinsky, 2015, p. 70) อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาได้สถาปนาอำนาจของศาลในการเข้าควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาได้จากการตีความในคดี Marbury V. Madison (มานิตย์ จุมปา และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2552, น. 104) และเป็นบรรทัดฐานต่อมาว่าองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจควบคุมว่ากฎหมายของรัฐสภาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

5. ผลการวิจัย

ในส่วนนี้ จะกล่าวถึงผลการศึกษาค้นคว้าการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในต่างประเทศและในประเทศไทย และปัญหาจากการให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผูกขาดอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญ

5.1 การจัดองค์กรและกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

5.1.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม: ญี่ปุ่น

จากการศึกษาวิจัยพบว่า รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา 81 ให้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแก่ศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party: LDP) ครองอำนาจในการบริหารปกครองญี่ปุ่นในลักษณะผูกขาด ทำให้หลายครั้ง เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกามักปฏิเสธการวินิจฉัยประเด็นในคดีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเมือง โดยศาลอาศัยหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดในการรับคดีรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ในกรณีมีคดีที่ต้องวินิจฉัยปัญหาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลฎีกามักพิพากษาว่ากฎหมายที่เป็นวัตถุแห่งคดีไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแทบทั้งหมดโดยอาศัยเหตุผลข้อโต้แย้งของรัฐบาลและรัฐสภาในการให้เหตุผลประกอบคำพิพากษา จนปัจจุบันศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นสิบคดีเท่านั้น อีกทั้งฝ่ายที่ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต้องการแค่ผลในทางการเมืองเพื่อกดดันรัฐบาลผ่านทางสื่อมวลชนซึ่งอาจส่งผลให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่พิพาทดังกล่าวต่อไป ฝ่ายที่ยื่นคำร้องไม่ได้ต้องการให้ศาลวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวจริง กล่าวโดยสรุป ศาลญี่ปุ่นดำรงตนอยู่ในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐสภากำหนด จะไม่ก้าวล่วงเรื่องในทางการเมือง เมื่อมีปัญหาทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หลายครั้งที่

ศาลฎีกาหลีกเลี่ยงการพิพากษาว่ากฎหมายของรัฐสภาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่จะปล่อยให้ฝ่ายการเมืองแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยกระบวนการทางการเมืองเอง (วศิน ยิ้มแย้ม และ นพดล นิ่มหนู, 2564, น. 14-15)

5.1.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ: ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสให้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตอำนาจไว้ ดังนี้

ประการแรก การตรวจสอบขอบเขตในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาและการใช้อำนาจในการตราข้อบังคับของรัฐบาล เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐสภาในการใช้อำนาจนิติบัญญัติเฉพาะที่เรื่องกำหนดในมาตรา 34 เท่านั้น ส่วนเรื่องที่อยู่นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญมาตรา 34 กำหนดไว้ รัฐสภาไม่สามารถใช้อำนาจของตนตราเป็นกฎหมายได้ ในส่วนดังกล่าว รัฐธรรมนูญมาตรา 37 กำหนดให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารในการที่จะออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ฉะนั้น เมื่อรัฐสภาถูกรัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตอำนาจไว้เช่นนี้ รัฐธรรมนูญจึงมอบอำนาจให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารมิให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายละเมิดอำนาจตามรัฐธรรมนูญ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2557, น. 123)

ประการที่สอง การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกติ และข้อบังคับการประชุมสภา โดยเป็นการตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนที่ประธานาธิบดีจะลงนาม (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2557, น. 124)

ประการที่สาม ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญใน พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับเปลี่ยนอำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา 61-1 ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐสภาที่ประกาศใช้บังคับแล้วที่อาจละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง แต่กำหนดเฉพาะกรณีคืออยู่ในระหว่างการพิจารณาในชั้นศาลเท่านั้น (การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในทางรูปธรรม) (วศิน ยิ้มแย้ม, 2562, น. 127)

5.1.3 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ: ตุรกี

ศาลรัฐธรรมนูญตุรกีเป็นศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นเป็นประเทศแรก ๆ ของโลก ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการพัฒนาหลักนิติรัฐในประเทศตุรกี ศาลรัฐธรรมนูญเปิดดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2505 (Kemal Başlar & Hikmet Tülen, 2004, p.1) ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาททางการเมืองผ่านการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การยุบพรรคการเมือง เป็นต้น (Köker Levent, 2010, p. 329)

รัฐธรรมนูญตราที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และข้อบังคับการประชุมของสภา เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นที่สุด คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเผยแพร่สู่สาธารณะโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา (The Official Gazette) และผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่เพียงมีผลต่อคู่ความเท่านั้น (Inter Partes) แต่มีผลต่อบุคคลทุกคน (Erga Omnes) รวมถึงมีผลผูกพันองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง บุคคลธรรมดา และนิติบุคคลทั้งหลายด้วย (Ali Riza Çoban, 2008, p. 6-7)

5.2 การจัดการและกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในประเทศไทย

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประเทศไทยได้เคยใช้วิธีการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแบ่งได้เป็น 4 แบบ ดังนี้ แบบแรก สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงสุดในการตีความรัฐธรรมนูญ แบบที่สอง การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลยุติธรรม แบบที่สาม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และแบบสุดท้ายคือ การให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นครั้งแรกในระบบกฎหมายไทยก็เพื่อให้ใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแทนที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหอันเกิดเนื่องมาจากการพิจารณาตีความในระบบเดิมที่ใช้มาคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระ ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลาง ปัญหาเกี่ยวกับการขาดความต่อเนื่อง ฯลฯ เป็นต้น (ธีระ สุธีวรางกูร, 2563, น. 46)

อย่างไรก็ตาม นับแต่จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญมาจนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่ามีปัญหอันสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวนมาก ซึ่งสามารถสกัดสาระสำคัญของปัญหาจากการดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้

5.2.1 องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ: ปัญหาความเป็นกลางและความเป็นอิสระ?

หากวิเคราะห์โดยละเอียดถึงที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2560 จะพบว่า รัฐธรรมนูญกำหนดที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ 3 ทาง ได้แก่ ทางแรก มาจากที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ทางที่สอง มาจากที่ประชุมของศาลปกครองสูงสุด และที่มาสุดท้าย จากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสองทางแรกหรือที่มาจากที่ประชุมของศาลฎีกาและศาลปกครอง มีลักษณะเป็นการคัดเลือกบุคคลภายในองค์กรศาลของตนเอง ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลฎีกาและศาลปกครองเป็นผู้กำหนดด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอันมาจาก

ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองขาดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย กล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากสองทางแรกนี้ขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยสิ้นเชิง อีกทั้งยังขาด การตรวจสอบจากองค์กรอื่นเพื่อถ่วงดุลอำนาจในการเลือกตั้งกล่าว ส่วนของที่มาสุดท้ายของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งรัฐธรรมนูญ ๖ พ.ศ. 2560 มาตรา 203 กำหนดให้ คณะกรรมการสรรหาประกอบไปด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งองค์กรละหนึ่งคนเป็นกรรมการ (องค์กรอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) รวมทั้งสิ้น 9 คน พึงสังเกตได้ว่า กรรมการสรรหาที่มีจุดเกาะเกี่ยวทางประชาธิปไตยกับประชาชน มีเพียงประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งถือเป็นสัดส่วนที่น้อยมากจนสามารถกล่าวได้ว่าประชาชนไม่มี ส่วนในการคัดเลือกศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้อง ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของวุฒิสภา ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า ปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภามีที่มาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ๖ พ.ศ. 2560 มาตรา 269 ด้วยกระบวนการที่ขาดความเชื่อมโยงในทางประชาธิปไตยกับประชาชนส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ทาง การเมืองแก่ศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีความเกี่ยวพันทางการเมืองหรือ ตัดสินเกี่ยวกับการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมือง จะถูกบุคคลบางกลุ่มวิพากษ์วิจารณ์ว่าศาลรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าองค์กรตุลาการที่มีอิสระและความเป็นกลาง ไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้

5.2.2 สถานะของศาลรัฐธรรมนูญไทย: องค์กรเหนือรัฐธรรมนูญ?

จากกรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 5/2564 ก่อให้เกิดคำถามที่สนใจว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ สถาปนาอำนาจของตนเองให้อยู่เหนือศาลอื่น ๆ หรือไม่ (ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, 2564) รวมถึงการที่ศาล รัฐธรรมนูญผูกขาดหรือรวมศูนย์การตีความรัฐธรรมนูญ ขยายอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 18-22/2555, 15-18/2556 และ 5/2564) หรือในบางกรณี ถือว่าศาล รัฐธรรมนูญแก้ไขรัฐธรรมนูญเอง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6-7/2551) ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในลักษณะเหล่านี้กระทบความเชื่อมั่นในการใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย เนื่องจากไม่แน่ใจว่า ศาลรัฐธรรมนูญ จะขยายอำนาจเข้าวินิจฉัยประเด็นที่เป็นเรื่องทางการเมืองที่ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจดังกล่าวให้ศาล รัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเมื่อใด และมองว่าศาลรัฐธรรมนูญกำลังสถาปนาอำนาจตนเองเหนือรัฐธรรมนูญ และเหนือองค์กรของรัฐอื่น ๆ

5.2.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ: อำนาจที่ไร้ขอบเขต?

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2560 เพิ่มมากขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ซึ่งสามารถจำแนกอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ 6 กลุ่ม ดังนี้ 1. การตรวจสอบกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 2. การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ร่างกฎหมาย และการตรวจสอบกระบวนการตราพระราชกำหนด 3. การตรวจสอบการดำเนินการภายในวงงานของรัฐสภา 4. การวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพและคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรี 5. พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามมาตรา 210 (2) 6. พิจารณาวินิจฉัยการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 213 (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2560, น. 177)

นอกจากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญแทบทั้งหมด ยังได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญอย่างกว้างในมาตรา 210 (2) ซึ่งเป็นกรณีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่เป็นหลักการที่สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2540 มาตรา 266 และรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 214 แต่รัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2560 มาตรา 210 (2) ได้ปรับวิธีการเขียนใหม่ โดยใช้ถ้อยคำที่ว่า “...ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของ...” ทำให้กรณีนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างองค์กรกับองค์กรก็สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2560, น. 194) ผลกระทบที่สำคัญคือ การเขียนรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเหมือนที่ปรึกษากฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ได้ใช้อำนาจทางตุลาการแต่อย่างใด ซึ่งค่อนข้างอันตราย

กรณีการพิจารณาวินิจฉัยการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 เป็นบทบัญญัติที่การให้สิทธิกับประชาชนในการฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยการบัญญัติสิทธิดังกล่าวครั้งแรกรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 โดยรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 ได้เปลี่ยนแปลงข้อความจากเดิมรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 212 ใช้คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เป็น “การกระทำ” ซึ่งโดยรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2560 มาตรา 213 วรรคสอง ได้กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีของประชาชนต่อศาลรัฐธรรมนูญให้กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ที่ปรากฏในมาตรา 46-48 ที่วางหลักเกณฑ์ เงื่อนไขไว้แคบมาก ทำให้สิทธิในการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญแทบเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ จากที่กล่าวมา ศาลรัฐธรรมนูญเคร่งครัดในการรับพิจารณาตามมาตรา 213 อย่างมากโดยการพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคุ้มครองเข้าตรวจสอบการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของกฎหมายหรือการกระทำ ดังที่เห็นจากสถิติการรับคำร้องตามมาตรา 213 ของศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560-2564 มีจำนวนคำร้องทั้งสิ้น 255 เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยกรณีฟ้องตรงตามมาตรา 213 ทั้งสิ้น 2 เรื่องคือ คำวินิจฉัยศาล

รัฐธรรมนูญที่ 4/2563 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2563 อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2564 ได้สร้างปรากฏการณ์ใหม่ที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความหรือปรับเปลี่ยนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 213 ใหม่ สร้างผลกระทบต่อเนื่องในทางกฎหมายหลายประการ โดยเฉพาะการปิดเบือนรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 รับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้พิจารณา

5.3 แนวทางการปฏิรูปองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

จากผลการศึกษาข้างต้นที่ชี้ให้เห็นถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับจุดแข็งของศาลรัฐธรรมนูญคือ การใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ดี เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2546, 30/2548, 15/2555, 4/2563 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สำหรับจุดอ่อนสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การใช้อำนาจควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมักตีความให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเดียวที่สามารถตีความรัฐธรรมนูญและมีผลตามกฎหมายได้ ซึ่งจริง ๆ ไม่ควรเป็นเช่นนั้น บ่อยครั้งจึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญมอบให้จนเข้าไปตัดสินในประเด็นทางการเมือง ปัญหาดังกล่าว สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นบนพื้นฐานของความไม่ไว้วางใจต่อระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตย จึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญถูกออกแบบให้เป็นองค์กรเหนือรัฐธรรมนูญและไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ต่อผลกระทบจากคำวินิจฉัยของตนเอง

ผู้วิจัยเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญสมควรดำรงตนเป็นองค์กรตุลาการ ไม่ใช่องค์กรกึ่งการเมือง จึงควรมีอำนาจพิพากษาเฉพาะปัญหาข้อขัดแย้งทางกฎหมายเท่านั้น จากโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจำเป็นต้องปฏิรูปขนานใหญ่

จากการศึกษารูปแบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายสามารถแบ่งกว้าง ๆ ได้ 3 รูปแบบคือ รูปแบบแรก การให้ศาลยุติธรรมใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รูปแบบที่สอง ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และรูปแบบสุดท้าย มอบอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งงานวิจัยฉบับนี้ขอเสนอแนวความเป็นไปได้ในการปฏิรูปกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเพียง 2 แนวทาง เนื่องจากรูปแบบที่สอง การให้คณะกรรมาธิการกึ่งการเมืองเช่นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ผู้วิจัยจึงนำเสนอรูปแบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 2 รูปแบบ โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

5.3.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลฎีกา

แนวทางแรก เป็นการปรับเปลี่ยนให้ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลหลักของประเทศดำเนินการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากปล่อยให้ศาลยุติธรรมทุกชั้นศาลมีอำนาจนี้หรือย่อมกระทบต่อความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาศาลได้ ดังนั้น จึงควรแก้ไขรัฐธรรมนูญปรับเปลี่ยนให้อำนาจ

ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอยู่ที่ศาลฎีกาเพียงศาลเดียวเท่านั้น ลักษณะเช่นเดียวกับการจัดตั้งองค์กรพิเศษ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ขึ้นมาเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยจัดตั้งแผนกเพิ่มเติมในศาลฎีกา เรียกว่า “ศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญ” และควรดำเนินการในเบื้องต้นดังต่อไปนี้

(1) ยุบเลิกศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลฎีกาตั้งแผนกคดีรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแทน สำหรับประเด็นโต้แย้งที่ว่าต้องให้องค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีความรู้ทางนิติศาสตร์ในทางกฎหมายมหาชนหรือทางรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องทางด้านกฎหมายมหาชนแล้วจะทำให้คำพิพากษาว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะมีคุณภาพนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน กฎหมายรัฐธรรมนูญ และรัฐศาสตร์ สามารถเข้ามาในคดีในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญได้อยู่แล้ว เหมือนกรณีศาลพิพากษาในคดีที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาลทางการแพทย์ องค์กรและผู้พิพากษาก็ไม่จำเป็นต้องจบแพทยศาสตร์เพื่อมาตัดสินคดีแต่อย่างใด

(2) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญเป็นเพียงศาลเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในทำนองเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้องค์กรคณะของศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญมีจำนวน 15 คน เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตุลาการล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติเป็นคดีสำคัญ

(3) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเฉพาะกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วเท่านั้น ในส่วนของการตรวจสอบว่าร่างกฎหมายที่รัฐสภาผ่านร่างกฎหมายนั้นแล้ว (รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 148) เป็นปัญหาทางการเมืองที่ต้องให้ฝ่ายการเมืองควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกันเอง ไม่ต้องส่งมาที่องค์กรตุลาการเพื่อตรวจสอบอีกต่อไป

(3) สมควรยกเลิกอำนาจที่มีลักษณะก้าวล่วงเข้าไปในพรมแดนทางการเมือง เช่น มาตรา 139 วรรคสอง, มาตรา 144 วรรคสาม, มาตรา 173 หรืออำนาจตามมาตรา 210 (2) เพราะเป็นลักษณะการให้ศาลเป็นองค์กรที่ปรึกษาไม่ใช่อำนาจตุลาการ และยกเลิกมาตรา 213 เพราะมีช่องทางอื่นอยู่แล้ว

(4) ยกกระดับความเชื่อมโยงระหว่างผู้พิพากษาศาลฎีกากับประชาชน เพื่อให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมีความเชื่อมโยงกับประชาชนในการใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยการปรับความเชื่อมโยงนี้อาจใช้วิธีการเดียวกับรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นก็ได้ กล่าวคือ ในการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาของญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาต้องดำเนินการสอบถามและขอความเห็นชอบจากประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อพ้น 10 ปีหลังได้รับการแต่งตั้งให้มีการสอบถามและขอความเห็นชอบจากประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งด้วยวิธีการเดียวกัน (วศิน ยิ้มแย้ม และ นพดล นิมหนู, 2564, น. 8)

ข้อดีสำหรับการตั้งศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญ ประการแรกคือ จะสามารถแก้ปัญหาความเชื่อมั่นต่อองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประชาชนตั้งข้อสังเกตและข้อสงสัยในความเป็นอิสระและความเป็นกลางต่อศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันได้ ประการที่สอง ทำให้สถานะขององค์กรควบคุม

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีความชัดเจนว่าเป็นเพียงองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น (Pouvoir constitué) ไม่ได้เป็นองค์กรเหนือรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และประการสุดท้าย เมื่อกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญพิพากษาคดีรัฐธรรมนูญ ย่อมต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน สมควรยกเลิกบทบัญญัติในลักษณะที่กำหนดอำนาจไว้กว้างมากดังเช่นรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2560 มาตรา 210

5.3.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ

แนวโน้มยังคงศาลรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดิมในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ดังที่กล่าวมาข้างต้น หากพิจารณาจากวิวัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ก่อตั้งศาล จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยเฉพาะในแง่ของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงมาก อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ปัญหาที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ขาดความเชื่อมโยงทางประชาธิปไตยกับประชาชน เนื่องจากอำนาจหลักของศาลรัฐธรรมนูญคือ การควบคุมว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราออกมานั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากกฎหมายดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิพากษาว่ากฎหมายนั้นไม่มีผลบังคับ ซึ่งเป็นอำนาจทำลายการนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงควรจุดเชื่อมโยงกับประชาชน อีกทั้งปัญหาการใช้อำนาจหรือการตีความรัฐธรรมนูญขยายอำนาจของตนเองเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยประเด็นทางการเมืองหรือเข้าไปตัดสินการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องปรับให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่ตัดสินเฉพาะข้อพิพาททางกฎหมายเท่านั้น โดยเสนอให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2560 แยกศาลรัฐธรรมนูญออกจากหมวดศาลไปตั้งหมวดแยกต่างหาก ทำให้อาจเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าศาลรัฐธรรมนูญเหนือกว่าศาลอื่น ๆ และเหนือกว่าองค์กรของรัฐอื่น ๆ จึงสมควรแก้ไขเปลี่ยนให้ศาลรัฐธรรมนูญกลับเข้ามาอยู่ในหมวดของศาลเหมือนรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

(2) องค์กรประกอบและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. 2560 ผู้วิจัยเสนอให้เพิ่มจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญจาก 9 คนเป็น 15 คน โดยมีที่มาแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก มาจากการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน 5 คน แบ่งเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ 2 คน โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกรัฐสภา

กลุ่มที่สอง มาจากการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด จำนวน 5 คน แบ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันกฎหมายมหาชน 2 คน โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกรัฐสภา

กลุ่มที่สาม มาจากการคัดเลือกของรัฐสภา จำนวน 5 คน แบ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสาขากฎหมายมหาชน 3 คน ที่มาจากการคัดเลือกของสภาผู้แทนราษฎร และผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ 2 คน ที่มาจากการคัดเลือกของวุฒิสภา

การที่ผู้เขียนเสนอให้เฉพาะนักกฎหมายเท่านั้นที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากอำนาจสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญคือ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เป็นการพิเคราะห์ถึงรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าขัดหรือแย้งกันหรือไม่ ซึ่งต้องใช้ความรู้ในทางนิติศาสตร์ หากใช้ความรู้ทางด้านศาสตร์อื่น ผู้วิจัยเห็นว่า ผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือศาสตร์อื่น ๆ สามารถเข้ามาในคดีในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญได้อยู่แล้ว ไม่ต้องถึงขนาดแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการ

(3) แก้อิทธิพลของอำนาจที่ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายออกไป อาทิ อำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพและคุณสมบัติของสมาชิกสภา คณะรัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง การยุบพรรคการเมือง การวินิจฉัยกระบวนการตราพระราชกำหนด การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ

ข้อดีของการคงไว้ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญคือ ไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างใด ๆ เพียงลดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญลงและโอนอำนาจที่ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายให้องค์กรตุลาการอื่น ๆ ให้วินิจฉัยแทน เมื่อปรับองค์ประกอบและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนมากขึ้นและเพิ่มจำนวนตุลาการให้มากขึ้น การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็จะมีน้ำหนักเชื่อถือมากขึ้น

6. บทสรุป

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ สถาปนาศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญมีพัฒนาการก้าวเข้าสู่ความเป็นสากลในการทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้กว้างขวางอาจจะส่งผลให้บุคคลบางกลุ่มเกิดความรู้สึกว่าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจแทรกแซงทางการเมืองเกินกว่าอำนาจตุลาการที่รัฐธรรมนูญกำหนด จากการศึกษาปัญหารัฐธรรมนูญในต่างประเทศพบว่า ศาลยุติธรรมในญี่ปุ่นหลีกเลี่ยงที่จะพิพากษาว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมอบอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายให้แก่ศาลก็ตาม เนื่องจากศาลเห็นว่า ปัญหาทางการเมืองก็ควรแก้ด้วยการเมือง องค์กรตุลาการไม่ควรเข้าไปแทรกแซง ด้วยเหตุนี้ คำพิพากษาศาลฎีกาที่บอกว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญในญี่ปุ่นจึงมีจำนวนไม่มากนัก ในขณะที่ในตุรกี หลายครั้งที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปแทรกแซงในทางการเมืองโดยการวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผลของคำวินิจฉัยบางครั้งเป็นการระงับความขัดแย้งทางการเมือง บางครั้งเป็นการก่อประเด็นความขัดแย้งทางการเมือง อย่างไรก็ตาม

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หากรัฐบาลรวบอำนาจเด็ดขาดได้ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ดำเนินการขัดต่อนโยบายรัฐบาลแต่อย่างใด การปฏิรูปองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประเทศไทยมีแนวทางความเป็นไปได้สองกรณีคือ กรณีแรก การให้ศาลยุติธรรมในฐานะศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีทั้งปวงเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบหน้าที่คุ้มครองความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกรณีที่สองคือ ยังคงศาลรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดิม กล่าวคือ แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีข้อบกพร่องบางประการจนเป็นที่มาของคำถามถึงความจำเป็นในการมีศาลรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย แต่ข้อบกพร่องดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นยังสามารถแก้ไขปรับปรุงได้อยู่ แต่ก็ต้องปรับระดับที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน และกระชับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการเพียงอำนาจหน้าที่หลักคือ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเท่านั้น อำนาจอื่น ๆ เช่น อำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง การยุบพรรคการเมือง ให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาแทน

รายการอ้างอิง/References

- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2555). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. (2564). *เมื่อศาลรัฐธรรมนูญตั้งตนเหนือศาลอื่น : พิทักษ์หรือบั่นทอนรัฐธรรมนูญ?*. สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2564, จาก <https://www.the101.world/constitutional-complaint/>.
- ธีระ สุธีรวงศ์. (2563). *ระบบศาลและการพิจารณาคดีของศาลในทางกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). *รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง สถานะและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กรอบทิศทางกำกวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2560). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- มานิตย์ จุมปา และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2552). *รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วศิน ยิ้มแย้ม และ นพดล นิมหนู. (2564). *การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลฎีกาในประเทศญี่ปุ่น*. *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. 39(2), 1-15.

- วสิน ยิ้มแย้ม. (2562). ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย. (ปริญญาตรีบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2551). การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเสนอโดยศาลหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: สำนักศาลรัฐธรรมนูญ.
- Ali Rıza Ç. (2008) Concrete Review of Norms by the Turkish Constitutional Court. *Comparing Constitutional Adjudication, A Summer School on Comparative Interpretation of European Constitutional Jurisprudence 3rd Edition, university of Trento.*
- Başlar, K. & Tülen H. (2004). *The Constitutional Court: 1962-2003 (An Introduction to the Composition and Functions of the Constitutional Court of the Republic of Turkey.* Retrieved June 3, 2021., from <https://www.anayasa.gen.tr/baslar1-text.pdf>.
- Chemerinsky, E. (2015). *Constitutional Law: Principles and Policies.* New York: Wolters Kluwer.
- Garlicki, L. (2007). Constitutional courts versus supreme courts. *International Journal of Constitutional Law.* 5(1), 44-68.
- Köker, L. (2010). Turkey's Political - Constitutional Crisis: An Assessment of the Role of the Constitutional Court. *Constellations.* 17(2), 328-344.
- Limbach, J. (Jan., 2001). The Concept of the Supremacy of the Constitution. *The Modern Law Review.* 64(1), 1-10.

การประเมินประสิทธิผลของสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีชราภาพ Assessing the Effectiveness of Social Security Old Age Benefits

เสาวธาร โฟธิ์กัถ อัครนัย ขวัญอยู่ และศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

Saowathan Phoglad, Akkaranoi Kwanyou and Supasawad Chardchawarn

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Social Administration, Thammasat University

E-mail: dear_tarn@hotmail.com

Date Received : 20 June 2022 Date Revised : 28 August 2022

Date Accepted : 26 September 2022 Date Accepted online : 27 September 2022

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง การประเมินประสิทธิผลของสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีชราภาพ เป็นการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับผู้ประกันตนในกรณีชราภาพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์การศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่มีต่อผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ตลอดจนความต้องการในการรับรู้ถึงประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ รวมถึงความต้องการของผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคม ข้อเสนอแนะถึงรูปแบบการสื่อสารและการพัฒนารูปแบบสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมต่อกลุ่มเป้าหมาย และตัวแบบการวิเคราะห์สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ โดยการศึกษาในครั้งนี้เก็บข้อมูลเชิงปริมาณทั้งสิ้น 4,049 ตัวอย่าง จากกลุ่มผู้ประกันตนมาตรา 39, 33 และกลุ่มผู้ได้รับบำนาญชราภาพ โดยจะครอบคลุมผู้ปฏิบัติงาน/เคยปฏิบัติงานในสถานประกอบการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก และการสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการและการสัมภาษณ์ผู้ประกันตนจาก 5 ภูมิภาค จำนวนรวมทั้งสิ้น 275 คน

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการสร้างรูปแบบฯ ที่สำคัญได้แก่ 1) การปรับปรุงระบบและกลไกการจัดการกองทุนที่ต้องมีความยืดหยุ่น 2) ต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการคำนวณโดยพิจารณาประเด็นเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน รวมทั้งพิจารณาจัดเก็บเงินสมทบใหม่ทั้งการปรับเพดานของเงินเดือน 3) การจ่ายคืนสิทธิประโยชน์ ที่ต้องมีการปรับปรุงตามช่วงอายุ หรือการจ่ายในลักษณะขั้นบันได การคงสิทธิการรักษาพยาบาล และ 4) ต้องพัฒนาระบบการสื่อสารประชาสัมพันธ์และมุ่งให้เสริมสร้างทักษะทางการเงินของคนไทย

คำสำคัญ: ประกันสังคมกรณีชราภาพ ผู้ประกันตนมาตรา 33 และ 39 ผู้ได้รับบำนาญชราภาพ

ตัวแบบวิเคราะห์สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ

Abstract

This research assessed the effectiveness of social security old age benefits by studying issues related to proper benefit management for insured geriatric citizens. The objectives were to assess outcomes and effects of old age benefits on beneficiaries and the need to recognize old age compensation benefits. In addition, needs of those entitled to Social Security Fund old age benefits were solicited through suggestions on communication styles and developing benefits suitable for the target group and following the old age benefit analysis model. 4,049 sets of quantitative data were collected from Section 39 groups comprising 33 insurers and retirees who had worked in large, medium, and small enterprises through workshops and interviews with 275 insurers from five regions.

Data analysis revealed four guidelines for creating a critical model: Improving the fund management system and mechanism flexibility; Modifying the calculation model, considering current economic and social issues as well as collecting new contributions, including salary ceiling adjustment; Improving benefit refunding according to age or payment ladder maintaining the right to medical treatment; And developing a public relations communication system to strengthen financial skills of Thai citizens.

Keywords: Pensioners, Sections 33 and 39 insurance holders, Old age benefit, Analysis Model.

1. บทนำ

ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเริ่มก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) จากการที่อัตราการเกิด (Fertility Rate) ของแต่ละประเทศเริ่มลดลง ซึ่งแปรผกผันกับจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และอายุเฉลี่ยของผู้คนยังมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องอีกด้วย ซึ่งเป็นเหตุให้ในอนาคตทุกประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยจะเริ่มเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) และสังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged society) ตามลำดับ (ณรงค์กร นโนจันทร์เพ็ญ, 2562) นอกจากนี้ สถานะการถือลูกหรือการดูแลผู้สูงอายุยังเปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย เนื่องจากเครือข่ายการดูแลที่มีศักยภาพในการถือลูกผู้สูงอายุมีแนวโน้มลดลง ยกตัวอย่างเช่น บุคคลในครอบครัวขาดการติดต่อกับผู้สูงอายุ หรือขาดการดูแลและถือลูกผู้สูงอายุให้มีรายได้เพื่อการดำรงชีพอย่างเพียงพอจากทุกภาคส่วน เป็นต้น ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การสร้างวินัยในการออมในช่วงวัยทำงานจึงเป็นสิ่งสำคัญของแรงงานในปัจจุบันอย่างยิ่ง เพื่อให้มีเงินสำหรับการใช้สอย

หลังจากเกษียณอายุในอนาคต รัฐในฐานะที่มีหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะในมิติการสร้างหลักประกันของการดำรงชีพให้แก่ประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน จึงได้ตราพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้นใน พ.ศ. 2533 และเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นการบังคับให้ลูกจ้างแบ่งรายได้จากการทำงานส่วนหนึ่งเพื่อเก็บออมไว้ใช้จ่ายในยามชราภาพ โดยมีนายจ้างช่วยสมทบให้ด้วย เนื่องจากนายจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้กับลูกจ้าง ส่วนรัฐบาลเป็นผู้บริหารโครงการให้มีความอยู่รอด โดยสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนซึ่งเป็นลูกจ้างในระยะยาว (Long Term Benefit) ทำให้ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต และเมื่อมีสมรรถภาพหรือความสามารถในการทำงานลดลงจากความชราจะสามารถช่วยสร้างหลักประกันเพื่อคุ้มครองรายได้ของผู้ประกันตนที่ได้ทำงานมาเป็นระยะเวลายาวนานให้ใช้ชีวิตในบั้นปลายได้อย่างมีความสุข (สำนักงานประกันสังคม, ม.ป.ป) อย่างไรก็ตามจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม การคาดการณ์และการคำนวณทางเศรษฐศาสตร์พบว่า มีแนวโน้มที่รายจ่ายในอนาคตของกองทุนชราภาพที่จะมีเพิ่มสูงขึ้นจนเข้าสู่ภาวะวิกฤตตลอดจนผลกระทบ (Impacts) ที่เกิดกับผู้ที่รับประโยชน์ดังกล่าวกลับขาดความชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมด้วยยังไม่เคยมีการศึกษาและเก็บข้อมูลจากผู้สูงอายุที่ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของสำนักงานประกันสังคมโดยตรงมาก่อน รวมทั้งยังขาดข้อมูลจากผู้ประกันตนในปัจจุบันต่อความคาดหวังถึงสิทธิประโยชน์ของตนเองในอนาคต เป็นเหตุให้สำนักงานประกันสังคมยังไม่ทราบถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพมีต่อผู้รับประโยชน์ เช่น ผู้สูงอายุที่รับบำเหน็จหรือบำนาญมีลักษณะหรือพฤติกรรมการรับและใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่แตกต่างกัน เป็นต้น ด้วยการทราบถึงข้อมูลและข้อเท็จจริงดังกล่าวอย่างถูกต้องและเพียงพอจะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้สำนักงานประกันสังคมสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาปรับปรุงสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงานประกันสังคมจะต้องได้มาซึ่งข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการของสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ (ผลลัพธ์และผลกระทบที่ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพมีต่อผู้สูงอายุ) และความต้องการของผู้ที่จะได้รับสิทธิประกันสังคมกรณีชราภาพในอนาคตจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการได้รับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ บทความเรื่อง “ประเมินประสิทธิผลของสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีชราภาพ” ในครั้งนี้ ไม่เพียงแต่จะสะท้อนให้เห็นถึงข้อมูลและข้อเท็จจริงของผู้ประกันตนเท่านั้น แต่还将ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากทุกมิติที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจต่อประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น ซึ่งจะสามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการของสำนักงานประกันสังคมในการพัฒนารูปแบบสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยมีความเพียงพอต่อการดำรงชีพของผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคม โดยเฉพาะรูปแบบสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมโดยครอบคลุมเงินสมทบที่ต้องจัดเก็บที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกันตน และสถานการณ์ทางสังคมในอนาคต

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่มีต่อผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
- 2) เพื่อศึกษาความต้องการในการรับรู้ถึงสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ รวมถึงความต้องการของผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคม และข้อเสนอแนะรูปแบบการสื่อสารต่อกลุ่มเป้าหมาย
- 3) เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะในการพัฒนารูปแบบสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยมีความเพียงพอต่อการดำรงชีพของผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคม (รูปแบบสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมโดยครอบคลุมเงินสมทบที่ต้องจัดเก็บที่เหมาะสม)
- 4) เพื่อนำเสนอเครื่องมือหรือตัวแบบทางวิชาการ สำหรับการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพของสำนักงานประกันสังคม

3. การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในมิติของแนวคิด ทฤษฎี และการศึกษาวิจัยที่มีความสอดคล้องกับประเด็นของการศึกษา เพื่อให้ได้มาซึ่งกรอบของการประเมินผลของสิทธิประโยชน์ของประกันสังคมดังกล่าวที่มีความชัดเจนและสามารถนำไปสู่การตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้มากที่สุด โดยวรรณกรรมที่ได้จากการทบทวนครอบคลุมทั้งในประเทศและต่างประเทศ อันจะทำให้เห็นภาพของการประกันสังคมกรณีชราภาพที่มีการนำมาใช้ในปัจจุบันภายใต้บริบททางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองที่มีความแตกต่างหลากหลาย ประเด็นของการทบทวนวรรณกรรมจะมีความเชื่อมโยงและร้อยเรียงต่อเนื่องกันซึ่งจะใช้เป็นกรอบแนวทางการศึกษาวิจัย ซึ่งมีประเด็นโดยสังเขป ดังนี้

1. การจัดสวัสดิการสังคมและสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับระบบสวัสดิการสังคมและวิวัฒนาการของการจัดสวัสดิการสังคมซึ่งมุ่งให้รัฐสร้างระบบ และกลไกที่จะพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน และ/หรือ พลเมืองของรัฐตนให้มีความเป็นอยู่ที่ดี มีสุข และเป็นไปอย่างเท่าเทียม โดยอาศัยเครื่องมือทางการเมืองหรือประชาสังคมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการขับเคลื่อนให้เกิดให้เกิดระบบสวัสดิการขึ้น ซึ่งแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมจะมีความแตกต่างภายใต้บริบทที่มีความแตกต่างหลากหลาย เช่น การจัดสวัสดิการสังคมเพื่อก่อให้เกิดความเท่าเทียมและความมั่นคงทางการดำรงชีพให้แก่พลเมืองของรัฐ ซึ่งรูปแบบของสวัสดิการสังคมจะมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งยวดกับระบบเศรษฐกิจและลักษณะของการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ (สังคมนิยม สังคมนิยม ประชาธิปไตย หรือเสรีนิยม ฯลฯ) แต่กระนั้นเป้าหมายสูงสุดของการจัดสวัสดิการคือ การทำให้ประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐได้รับสิทธิทางสังคมอันพึงมีอย่างเสมอภาค เท่าเทียม และเป็นธรรมมากที่สุด ทั้งนี้ รูปแบบและแนวทางการจัดสวัสดิการของสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงตามลักษณะของโครงสร้าง

ประชากรที่มีแนวโน้มประชากรผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ผู้สูงอายุในประเทศไทยมีข้อจำกัดด้านการปรับตัวต่อการดำรงชีวิตในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นมิติด้านสุขภาพ มิติด้านเศรษฐกิจ มิติด้านเทคโนโลยี และมิติด้านสังคม ยกตัวอย่างเช่น ความไม่มั่นคงทางการเงินหรือเศรษฐกิจ และการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีดิจิทัล เป็นต้น ซึ่งความไม่เท่าทันและการไม่สามารถเตรียมความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงในประเด็นดังกล่าวล้วนส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุภายใต้วิถีชีวิตใหม่โดยตรง โดยเฉพาะตัวชี้วัดด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่สัมพันธ์กับการมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุ

ดังนั้นการจัดให้มีระบบบำนาญหลังเกษียณอายุ จึงเป็นสวัสดิการทางสังคมรูปแบบหนึ่งที่มีประสิทธิภาพต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ เนื่องจากระบบบำนาญเป็นระบบที่ใช้ในการสร้างหลักประกันเพื่อความมั่นคงทางชีวิตให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างยั่งยืน และระบบบำนาญที่ดีนั้นจะต้องมีการกำหนดแนวทางในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ในขณะที่เดียวกันระบบบำนาญยังต้องมีผลประโยชน์หรือสวัสดิการที่เหมาะสม มีความเท่าเทียมและเป็นธรรม

2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักการประกันสังคมและการประกันสังคมกรณีชราภาพในประเทศไทย

แนวคิดของการระบบประกันสังคมของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับแนวคิดการประกันสังคมของประเทศเยอรมันและประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการของการประกันสังคม 7 ประการของ ILO โดยมีเป้าหมายให้แรงงานเกิดการออมเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตหากจำเป็นจะต้องยุติการทำงานทั้งที่เป็นการยุติแบบชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ซึ่งเมื่อพิจารณาแนวคิดสำคัญอีกประการหนึ่งตามแนวทางการประกันสังคมที่มีการดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันจะพบว่า แนวคิดเกี่ยวกับเงินสมทบสามารถนำมาใช้ในการอธิบายความสำคัญวิธีการดำเนินงานของการประกันสังคมในประเทศไทยได้อย่างชัดเจน สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมกรณีชราภาพในประเทศไทยนั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ข้อเสนอแนะและความเห็นไว้อย่างน่าสนใจ เช่น นิยดา ต้นขวลิต (2541, น. 4-21 อ้างถึงใน กฤษฎาเรศ พูลศิลป์, 2557, น. 13-14) กล่าวถึงหน้าที่ของรัฐบาลในการแทรกแซงและกำหนดนโยบายทางสังคมต่อการสร้างระบบการจัดการให้ผู้สูงอายุ หรือผู้ที่พ้นจากวัยทำงานด้วยความชราภาพให้สามารถดำรงชีพได้อย่างปกติ ซึ่งแนวคิดพื้นฐานที่กำหนดหน้าที่ของรัฐบาลให้ดำเนินการต่อผู้ที่กำลังเข้าสู่ช่วงวัยผู้สูงอายุ หรืออยู่ในช่วงวัยผู้สูงอายุ เพื่อสามารถดำรงชีวิตในมาตรฐานที่เหมาะสม 2 แนวคิดคือ (1) แนวคิดที่ถือว่าสังคมมีหน้าที่เพียงการจัดให้ผู้สูงอายุทุกคนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในระดับมาตรฐานขั้นต่ำที่สังคมจะยอมรับได้ (Minimum Acceptable Standard) และ (2) ระบบการจัดการให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตในระดับมาตรฐานที่ไม่ต่างจากเดิมมาก ก่อนที่จะกลายเป็นผู้พ้นจากวัยทำงานเนื่องจากเข้าสู่เกณฑ์ของความชรา

3. กฎหมายและแผนงานรับรองสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุในประเทศไทย

ในประเทศไทยมีกฎหมายและแผนการดำเนินงานที่รับรองสิทธิ และสวัสดิการของผู้สูงอายุอยู่หลายฉบับด้วยกัน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมในระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 ซึ่งได้กำหนดสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุอย่างเป็นทางการ รวมไปถึงได้รับการคุ้มครองและรับรู้สิทธิและสวัสดิการอย่างชัดเจน ตลอดจนสิทธิที่จะรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

4. กองทุนเพื่อเตรียมความพร้อมผู้สูงอายุในประเทศไทย และบทบาท/ผู้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นของประเทศไทย รวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับกรณีผู้ประกันตนหรือสมาชิกกองทุนนั้น ๆ เสียชีวิตก่อนได้รับเงินบำเหน็จ/บำนาญชราภาพ

ในประเทศไทยพบว่า มีการจัดตั้งกองทุนสำหรับประชาชนทั้งเพื่อการเตรียมความพร้อมที่จะเป็นผู้สูงอายุ และสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะในหลายกองทุนด้วยกัน ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดของกองทุนเพื่อเตรียมความพร้อมผู้สูงอายุในประเทศไทย เมื่อเทียบกับแนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมกรณีชราภาพจะพบว่า เป็นลักษณะของระบบการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตในระดับมาตรฐานที่ไม่ต่างจากเดิมมากนักก่อนที่จะกลายเป็นผู้พ้นจากวัยทำงาน เนื่องจากเข้าสู่เกณฑ์ของความชรา กล่าวคือ มุ่งหวังให้ผู้สูงอายุที่พ้นจากวัยทำงานแล้วยังมีสิทธิหรือมีความสามารถที่จะใช้ชีวิตได้ในลักษณะดังกล่าวก่อนเกษียณอายุโดยอาศัยเงินออมของผู้สูงอายุในช่วงวัยทำงาน (ในฐานะลูกจ้าง) และร่วมกับนายจ้าง โดยรัฐจะทำหน้าที่สนับสนุนเงินสมทบเพิ่มเติมในการจัดสวัสดิการ

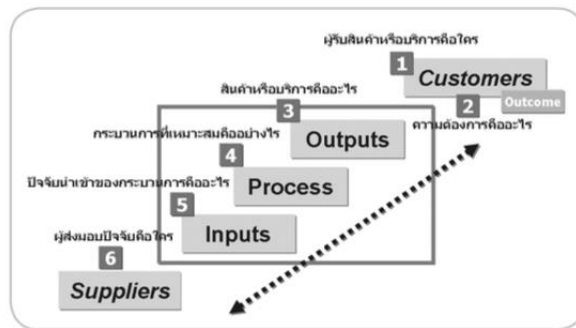
5. แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม

ตามหลักของเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมคือ มนุษย์นั้นขาดเหตุผล (Irrational) ในการตัดสินใจ โดยไม่ปฏิบัติตามสมมติฐานของหลักเศรษฐศาสตร์ (กรมสุขภาพจิต, 2562) การเข้าใจพฤติกรรมของมนุษย์ที่แท้จริงในระดับย่อย จะทำให้การวิเคราะห์มีความแม่นยำขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในหน่วยงานรัฐ หรือเอกชน เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมจะช่วยให้เกิดผลจากทางปฏิบัติจากการใช้พฤติกรรมได้ดียิ่งขึ้น ในหลาย ๆ การศึกษาวิจัยสะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดขอบเขตการสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีชราภาพ อาจจะสามารถใช้วิธีการ Nudge ซึ่งเป็นเทคนิคที่ทำให้คนสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองตามความสมัครใจ และไม่เป็นการบังคับ เพื่อออกแบบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีชราภาพที่ผู้ประกันตนต้องการ รวมถึงการจ่ายเงินสมทบที่เหมาะสมต่อรูปแบบสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนต้องการ โดยให้ผู้ประกันตนได้เลือกรูปแบบและลักษณะการจ่ายเงินสมทบโดยความสมัครใจและไม่รู้สึกถึงการถูกบังคับ

6. แนวคิดการประเมินประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายประกันสังคม

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งเป้าหมายของการศึกษาทั้งเพื่อการประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับผู้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ความเพียงพอต่อการดำรงชีพหรือส่งผลต่อคุณภาพชีวิตอย่างไร และประเด็นการเข้าถึงประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ตลอดจนความต้องการของผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน

กรณีศึกษาของกองทุนประกันสังคม รวมทั้งข้อเสนอแนะรูปแบบการสื่อสารที่เหมาะสม ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็น การประเมินที่เน้นผู้เกี่ยวข้องและผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นการศึกษาวិชา ครึ่งนี้จึงใช้กรอบแนวคิดการประเมินในลักษณะผสมผสานระหว่างการประเมินแบบมุ่งเน้นผู้รับบริการ และ แบบมีส่วนได้ส่วนเสียตามลักษณะของโมเดลที่นำมาใช้ในการประเมินครั้งนี้จะนำเทคนิค SIPOC Model มาใช้ พิจารณาเป็นแนวทางการประเมิน เนื่องจาก SIPOC Model เป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการพิจารณาว่า ใครคือ ผู้รับบริการ (Customer) ซึ่งจะเริ่มต้นจากการพิจารณาพันธกิจว่า อะไรคือผลผลิต หรือบริการ ที่จะส่งมอบ และผู้รับผลผลิตและบริการโดยตรงคือ ผู้รับบริการ ดังนั้นเมื่อองค์กรสามารถระบุผู้รับบริการได้แล้วจะต้อง ค้นหาความต้องการของผู้รับบริการและนำไปสู่การออกแบบกระบวนการ รวมทั้งปัจจัยนำเข้าของกระบวนการ นั้น ๆ ตลอดจนเชื่อมโยงไปถึงผู้ส่งมอบปัจจัยนำเข้าด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549) ดังรูปภาพ

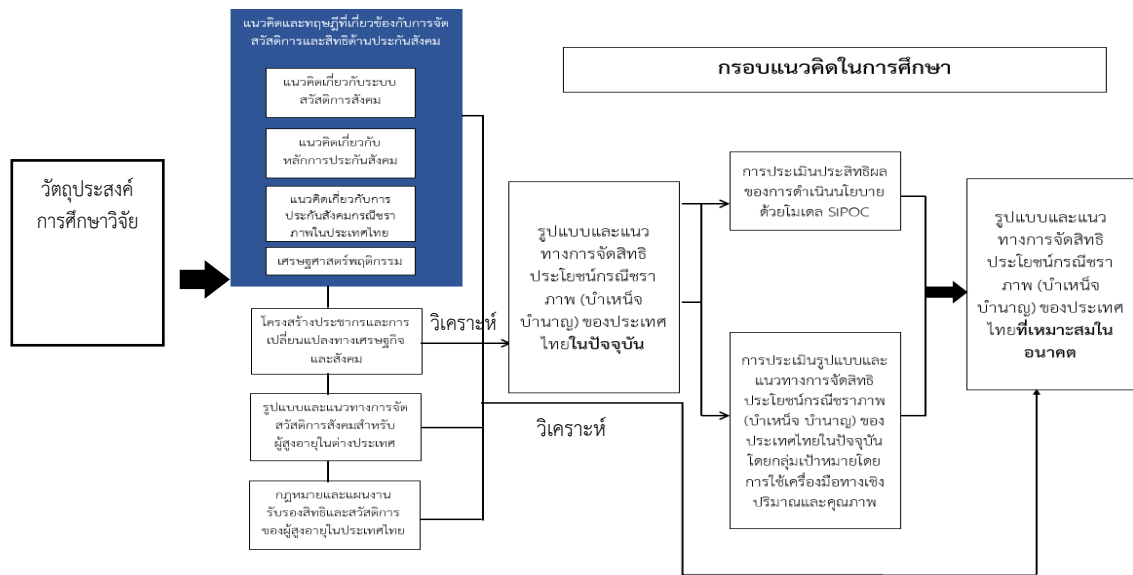


ภาพที่ 1 เทคนิค SIPOC Model

รายละเอียดจากการทบทวนวรรณกรรมโดยสรุปพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดการจัดสวัสดิการ กับการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นคือ การจัดสวัสดิการบนพื้นฐานของ หลักสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นกรอบสำคัญที่ทำให้เกิดการสร้างระบบกลไกของกองทุนประกันสังคมให้แก่ประชากร ของประเทศ ซึ่งเป็นสวัสดิการกระแสหลักที่มีใช้เพียงแต่สนับสนุนและเอื้อให้ประชากรสามารถเข้าถึงสวัสดิการ ต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างเท่าเทียมเท่านั้น แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าของความเป็นมนุษย์บนความเชื่อที่ว่า มนุษย์มีศักยภาพในการดำรงชีวิตและมีสมรรถภาพเพียงพอที่จะหาเลี้ยงชีพด้วยตนเอง นอกจากนี้แนวคิดของ การประกันสังคมยังมีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ในประเด็นการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองขั้นพื้นฐานหรือ หลักประกันที่ทุกคนพึงมี เพื่อลดความยากจน เสริมความมั่นคงทางรายได้ ป้องกันไม่ให้กลายเป็นคนยากจน เมื่อเจอสถานการณ์เปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเมื่อพิจารณาจากแนวการดำเนินงานของทั้งใน ประเทศและต่างประเทศพบว่า มีระบบและกลไกของการจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบกองทุนประกันสังคม ให้แก่ประชาชนของประเทศในหลากหลายรูปแบบและด้วยจำนวนเงินที่มีความแตกต่างซึ่งเป็นไปตามบริบท ทางด้านเศรษฐกิจ ค่าครองชีพ การเมือง กฎหมาย และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต

ดังนั้น ข้อพิจารณาสำคัญของการจัดสรรเงินสมทบของการประกันสังคมที่เหมาะสมจึงอาจจะต้อง พิจารณาอย่างรอบด้านโดยอาศัยแนวคิดที่หลากหลายทั้งด้านสวัสดิการสังคม เศรษฐศาสตร์เชิงพฤติกรรม

กฎหมาย ตลอดจนการให้ความสำคัญต่อบริบททางพื้นที่ เช่น วัฒนธรรม ค่าครองชีพ และความต้องการส่วนบุคคล โดยมีกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย (ดังภาพที่ 2) ที่สะท้อนให้เห็นการดำเนินงานของทีมที่ปรึกษา โดยจะทำการศึกษาและทบทวนแนวคิดสวัสดิการสังคมโดยทั่วไป แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ในและนอกประเทศไทย กฎหมายและแผนงานที่รองรับสิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุในประเทศไทย และแนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคม/การจัดกองทุนประเภทต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงที่มาของการพัฒนาแนวคิดสิทธิประโยชน์ ประกันสังคมกรณีชราภาพในประเทศไทย ผ่านกลไกการประเมินที่มุ่งเน้นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการประกันตน ด้วยโมเดลการประเมินแบบ SIPOC Model ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีชราภาพที่มีต่อผู้ได้รับประโยชน์ทดแทนในประเทศไทย ความต้องการอย่างแท้จริงของผู้ได้รับประโยชน์ รวมทั้งข้อเสนอแนะทางวิชาการต่อการพัฒนารูปแบบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีชราภาพในประเทศไทยให้สอดคล้องต่อฐานคิดของการพัฒนาระบบดังกล่าวภายใต้บริบทของประเทศไทย



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย

4. วิธีการวิจัย

4.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาความต้องการในการรับรู้ถึงประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และความต้องการของผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพของกองทุนประกันสังคม เก็บข้อมูลจากผู้ประกันตนมาตรา 33, 39 และผู้ได้รับบำเหน็จบำนาญจากประชากรทั่วประเทศ โดยการใช้การสุ่มตัวอย่างในจังหวัดที่มีการคัดเลือกแบบจำเพาะเจาะจงโดยอ้างอิงจากจำนวนสถานประกอบการและสาขา/นายจ้างและผู้ประกันตน/ลูกจ้างจำแนกรายจังหวัด ณ ธันวาคม ปี พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นข้อมูลของสำนักเงินสมทบ, สำนักเสริมสร้างความมั่นคง

แรงงานนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งผู้วิจัยจะทำการสำรวจข้อมูลในพื้นที่ 11 จังหวัด ครอบคลุม 6 ภูมิภาค นับจากจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดของแต่ละภูมิภาค ภูมิภาคละ 2 จังหวัด (เว้นแต่กรุงเทพฯ และปริมณฑลที่รวมกันแล้วได้ 3 จังหวัด) (แสดงรายชื่อจังหวัดในตารางที่ 1 และ 2) ผ่านการกระจายขนาดตัวอย่างที่สามารถสะท้อนประชากรกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเหมาะสมตามหลักวิชาการ ซึ่งจะใช้สูตรคำนวณขนาดตัวอย่าง กรณีทราบจำนวนประชากร ดังนี้

$$n = \frac{NZ^2 \sigma^2}{(N-1)e^2 + Z^2 \sigma^2}$$

โดยกำหนดให้ n = จำนวนกลุ่มตัวอย่าง, N = จำนวนประชากรทั้งหมด (3,447,886 คน), $Z = 1.96^1$, σ^2 = ค่าความแปรปรวน (ค่านี้จะได้จากการ pretest แบบสอบถาม ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง โดยค่า Pretest กำหนดให้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นกลุ่มผู้ประกันตนมาตรา 33 และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ประกันตนมาตรา 39 มีค่าเป็น 44 และ 28 ตามลำดับ เนื่องจากเป็นเลขประมาณการขั้นต่ำที่ทำให้ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างรวมเป็นจำนวนขั้นต่ำที่สามารถเก็บข้อมูลได้ เมื่อคิดตามสัดส่วนระหว่างกลุ่มตัวอย่างที่เป็นกลุ่มผู้ประกันตนมาตรา 33 จำนวนอย่างน้อย 1,000 ตัวอย่าง และกลุ่มผู้ประกันตนมาตรา 39 จำนวนอย่างน้อย 400 ตัวอย่าง), $e \approx 2.72$ (ค่าคงที่)²

และเมื่อได้คำนวณขนาดตัวอย่างและแทนที่ตัวเลขกำหนดเอาไว้ด้วยสูตรดังกล่าวข้างต้น จะทำให้ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างของกลุ่มผู้ประกันตนมาตรา 33 เท่ากับ 1,005.19 คน หรือคิดเป็นจำนวนเต็ม 1,005 คน และกลุ่มผู้ประกันตนมาตรา 39 เท่ากับ 407.01 คน หรือคิดเป็นจำนวนเต็ม 407 คน แต่เพื่อป้องกันความคลาดเคลื่อนที่อาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างการสำรวจข้อมูล เช่น ข้อมูลที่ได้รับกลับมาไม่มีคุณภาพ หรือข้อมูลตกหล่น ซึ่งจะไม่สามารถนำมาประมวลผลได้ จึงเพิ่มจำนวนกลุ่มตัวอย่างด้วยการกำหนดค่าความคลาดเคลื่อนร้อยละ 30 หรือ ในกลุ่มตัวอย่างที่เป็นกลุ่มผู้ประกันตนมาตรา 33 จำนวน 302 คน และ 122 คน ในกลุ่มผู้ประกันตนมาตรา 39 ดังนั้นกลุ่มตัวอย่างรวมของกลุ่มผู้ประกันตนมาตรา 33 จึงเท่ากับ 1,307 คน และกลุ่มผู้ประกันตนมาตรา 39 เท่ากับ 529 คน จากนั้นจึงนำมาคำนวณสัดส่วนการเก็บข้อมูลกระจายในกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้การคำนวณขนาดตัวอย่างจะมีการปรับให้เป็นไปตามข้อกำหนดของการศึกษาวิจัยจากผู้ให้ทุน จึงทำการสำรวจข้อมูลในกลุ่มตัวอย่างเพิ่มในทุกจังหวัด จังหวัดละอย่างน้อย 40 ตัวอย่าง โดยกลุ่มตัวอย่างจะเป็นผู้ที่อยู่อาศัยทั้งที่อยู่ทั้งในและนอกเขตเทศบาล

¹ $Z = 1.96$ เนื่องจากคณะผู้วิจัยกำหนดให้การสุ่มตัวอย่างครั้งนี้มีระดับความเชื่อมั่นอยู่ 95% หรือระดับนัยสำคัญ 0.05 ที่จะต้องมีค่า $Z = 1.96$ (หากระดับความเชื่อมั่น 99% หรือระดับนัยสำคัญ 0.01 มีค่า $Z = 2.58$)

² $e \approx 2.72$ เนื่องจากเป็นค่าประมาณค่าคงที่ตามสูตรของฟังก์ชันเอกซ์โพเนนเชียล Exponential Function ซึ่งมีค่าประมาณ 2.71828 และถือเป็นจำนวนอตรรกยะ ดังนั้นนักคณิตศาสตร์จึงประมาณให้ค่า e เป็นค่าคงที่เท่ากับ 2.72

ตารางที่ 1 จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นกลุ่มผู้ประกันตนมาตรา 33

ภูมิภาค	จังหวัด	จำนวนประชากร	สัดส่วน	จำนวน กลุ่มตัวอย่าง (คน)
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	กรุงเทพฯ	3,837,817	53.43	698
	สมุทรปราการ	749,620	10.44	136
	สมุทรสาคร	445,860	6.21	81
กลาง	ชลบุรี	732,533	10.20	133
	ระยอง	434,529	6.05	79
ตะวันออกเฉียงเหนือ	นครราชสีมา	246,874	3.44	45
	ขอนแก่น	137,782	1.92	25
เหนือ	เชียงใหม่	216,935	3.02	39
	ลำพูน	77,661	1.08	14
ใต้	สงขลา	115,563	1.61	21
	ภูเก็ต	188,220	2.62	34
รวมทั้งหมด		7,183,394	100.00	1,307

ตารางที่ 2 จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นกลุ่มผู้ประกันตนมาตรา 39

ภูมิภาค	จังหวัด	จำนวนประชากร	สัดส่วน	จำนวน กลุ่มตัวอย่าง (คน)
กรุงเทพฯ และปริมณฑล	กรุงเทพฯ	461,395	43.54	230
	สมุทรปราการ	113,165	10.68	56
	ปทุมธานี	92,333	8.71	46
กลาง	ชลบุรี	86,406	8.15	43
	ระยอง	36,988	3.49	18
ตะวันออกเฉียงเหนือ	นครราชสีมา	46,064	4.35	23
เหนือ	ขอนแก่น	23,615	2.23	12
	เชียงใหม่	106,566	10.06	53
	ลำพูน	19,132	1.81	10
ใต้	ภูเก็ต	40,941	3.86	20
	สงขลา	33,046	3.12	16

ภูมิภาค	จังหวัด	จำนวนประชากร	สัดส่วน	จำนวน กลุ่มตัวอย่าง (คน)
รวมทั้งหมด		1,059,651	100.00	529

และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นกลุ่มที่รับบำนาญหรือบำนาญแล้ว 5 ปีย้อนหลัง จะคงขนาดตัวอย่างตาม
ที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดเอาไว้คือ กลุ่มที่รับบำนาญแล้ว 5 ปีย้อนหลัง จำนวนไม่น้อยกว่า
400 ตัวอย่าง และกลุ่มที่รับบำนาญแล้ว 5 ปีย้อนหลัง จำนวนไม่น้อยกว่า 400 ตัวอย่าง และเพื่อป้องกัน
ความคลาดเคลื่อนที่อาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างการสำรวจข้อมูล เช่น ข้อมูลที่ได้รับกลับมาไม่มีคุณภาพ หรือ
ข้อมูลตกหล่น ซึ่งจะไม่สามารถนำมาประมวลผลได้ จึงเพิ่มจำนวนกลุ่มตัวอย่างด้วยการกำหนด
ค่าความคลาดเคลื่อนร้อยละ 30 หรือจำนวน 120 คนในกลุ่มที่รับบำนาญแล้ว 5 ปีย้อนหลัง และ
จำนวน 120 คน ในกลุ่มที่รับบำนาญแล้ว 5 ปีย้อนหลัง ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างรวมของกลุ่มที่รับบำนาญแล้ว 5 ปี
ย้อนหลังจึงเท่ากับ 520 คน และกลุ่มที่รับบำนาญแล้ว 5 ปีย้อนหลังเท่ากับ 520 คน จากนั้นจึงจะนำมา
คำนวณสัดส่วนการเก็บข้อมูลกระจายในกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่มตามพื้นที่ศึกษาที่ได้กำหนดเอาไว้หลังจากได้
ทำการขอข้อมูลทางสถิติจากสำนักงานประกันสังคมอย่างเป็นทางการ และจะทำให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มี
ความถูกต้อง และเป็นที่ยอมรับได้ตามหลักทางสถิติ

โดยสรุปแล้ว การวิจัยครั้งนี้เก็บข้อมูลทั้งสิ้น 4,049 ตัวอย่าง จำแนกเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33
จำนวน 1,453 ตัวอย่าง (ครอบคลุมกลุ่มประชากรที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และ
ขนาดเล็ก) ผู้ประกันตนมาตรา 39 จำนวน 549 ตัวอย่าง ผู้ได้รับบำนาญ จำนวน 1,062 คน และผู้ที่ได้รับ
บำนาญ จำนวน 985 ตัวอย่าง นอกจากนี้ยังมีกลุ่มตัวอย่างในการการสัมมนาเชิงปฏิบัติการและการสัมภาษณ์
ผู้ประกันตนจาก 5 ภูมิภาค จำนวนรวมทั้งสิ้น 275 คน ร่วมกับการศึกษาเอกสาร งานวิจัย บทความวิชาการ
ตำราและบทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

4.2 เครื่องมือและการตรวจสอบเครื่องมือ

เครื่องมือสำหรับการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ แบบสอบถามแบบ Likert Scale ซึ่งพัฒนามาจากกรอบ
แนวคิดของการศึกษาวิจัย และนำแบบสอบถามที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างสมบูรณ์จากการให้ความเห็นของ
ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ ไปทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของขนาดกลุ่มตัวอย่าง
ทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่า 288 ตัวอย่าง ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ไม่น้อยกว่า
131 ตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ไม่น้อยกว่า 53 ตัวอย่าง และกลุ่มตัวอย่างผู้ได้รับ
บำนาญจำนวนไม่น้อยกว่า 104 ตัวอย่าง เพื่อทดสอบและประเมินความถูกต้องแม่นยำของเครื่องมือที่ใช้ใน
การศึกษา โดยการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของคอนบราค (Cronbach's Alpha Coefficient)
โดยพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์มีค่าเท่ากับ 0.86 ซึ่งมีค่าที่เข้าใกล้ 1 อันแสดงให้เห็นว่าแบบสอบถามมีความ
น่าเชื่อถือ ถูกต้อง และแม่นยำสูง

สำหรับการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบไปด้วยการศึกษาเอกสาร โดยเป็นเอกสารทางวิชาการ เอกสารงานวิจัย บทความวิชาการ ตำราและบทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการประกันตนทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้ยังได้ใช้แบบสัมภาษณ์ในลักษณะกึ่งโครงสร้าง ที่มีการพัฒนาข้อคำถามจากผลการสำรวจการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ ในประเด็นด้านสิทธิประโยชน์ ความพึงพอใจต่อการได้รับสิทธิประโยชน์ และการเข้าถึงข้อมูล/ข่าวสาร รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับสิทธิประโยชน์ให้เหมาะสมกับความต้องการของแรงงาน

4.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บข้อมูลในครั้งนี้ดำเนินการเก็บโดยการใช้วิธีวิทยา 2 รูปแบบคือ การศึกษาเชิงปริมาณ โดยการใช้แบบสอบถามที่พัฒนามาจากกรอบการศึกษาวิจัย เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลในรูปแบบการลงพื้นที่เก็บข้อมูล โดยกลุ่มตัวอย่างกรอกข้อมูลเอง (Self-administered Questionnaire) และการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพซึ่งใช้การสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการและการสัมภาษณ์กลุ่มผู้เข้าร่วมการสัมมนา ซึ่งเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33, 39, กลุ่มผู้ได้รับบำนาญชราภาพ, กลุ่มนายจ้าง และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานประกันสังคม โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ดำเนินการภายใต้จริยธรรมการศึกษาวิจัยในคนทุกประการ ทั้งการรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูล การเปิดโอกาสให้กลุ่มตัวอย่างมีสิทธิในการปฏิเสธการให้ข้อมูล และขอออกจากการศึกษาวิจัยหากกลุ่มตัวอย่างไม่ประสงค์ที่จะเข้าร่วมในการศึกษาจนสิ้นกระบวนการ

4.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการสำรวจในเชิงปริมาณมาประมวลผลด้วยโปรแกรมทางสถิติ SPSS เวอร์ชัน 22.0 โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา และสถิติเชิงอนุมาน (F-test) ซึ่งมีความเหมาะสมในการตอบโจทย์การวิจัย ในขณะที่การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา โดยการเปรียบเทียบข้อมูลสำหรับการศึกษาเอกสาร และการวิเคราะห์แบบจำแนกข้อมูล (Typical Analysis) ในลักษณะของการวิเคราะห์เหตุการณ์แบบอิงทฤษฎีทางด้านการจัดสวัสดิการและแนวคิดของการจัดระบบประกันสังคมเป็นกรอบการจำแนก

5. ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เก็บข้อมูล 2 ส่วน ได้แก่ การศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ และการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผลการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ โดยมีรายละเอียดในแต่ละส่วน ดังนี้

5.1) การศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ

ข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณประกอบไปด้วยข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่าง ความรู้พื้นฐานที่เกี่ยวกับประกันสังคมที่ตนเองมีสิทธิประโยชน์ ความเห็นต่อผลลัพธ์และผลกระทบของสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่กลุ่มตัวอย่างได้รับในอนาคต และการรับรู้สิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพและ

ความต้องการสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมเมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อม บริบททางสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนความพึงพอใจที่มีต่อสิทธิที่ได้รับ รวมทั้งความสามารถของผู้ประกันตนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพของสำนักงานประกันสังคม ดังมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

5.1.1) ผู้ประกันตนมาตรา 33 และผู้ประกันตนมาตรา 39

เมื่อพิจารณาในเรื่องของ**โครงสร้างประชากร** พบว่า เป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย มีสถานภาพโสดเป็นส่วนใหญ่ จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการเอกชน อาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ในเขตเทศบาล ลักษณะที่อยู่อาศัยเป็นบ้านพักส่วนตัว โดยเกินกว่าครึ่งไม่ได้ทำประกันชีวิตหรือการลงทุนประเภทอื่น ๆ กว่าร้อยละ 70 เคยใช้สิทธิประโยชน์จากการเป็นผู้ประกันตนโดยใช้สิทธิประโยชน์ในเรื่องของการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายมากที่สุด อายุเฉลี่ยของผู้ประกันตนมาตรา 33 และมาตรา 39 อยู่ที่ 37.09 ปี รายได้เฉลี่ยประมาณ 20,700 บาท/เดือน โดยจ่ายเงินสมทบเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยเฉลี่ย 587.61 บาท/เดือน รายจ่ายรวมต่อเดือนประมาณ 15,400 บาท และมีผู้ที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูเฉลี่ย 1.5 คน เมื่อสอบถามข้อมูล**ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับประกันสังคม**ของผู้ประกันตนมาตรา 33 พบว่า มากกว่าร้อยละ 70 ทราบเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานของการเป็นผู้ประกันตน ในขณะที่ผู้ประกันตนมาตรา 39 มีระดับการรับรู้เกี่ยวกับความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับประกันสังคมที่น้อยกว่า โดยเหตุผลสำคัญของการเข้าเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 หรือ 39 พบว่า สิทธิประโยชน์ในด้านการรักษาพยาบาลเป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ผู้ประกันตนต้องการเข้าสู่ระบบประกันสังคม รองลงมาเป็นเรื่องของสิทธิประโยชน์จากการได้รับเงินบำเหน็จหรือบำนาญชราภาพ และสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาการ**ประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ** ซึ่งเป็นการประเมินผลของการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนที่เกิดจากเงื่อนไขการเกิดสิทธิกรณีบำนาญชราภาพ หรือเงื่อนไขการเกิดสิทธิกรณีบำเหน็จชราภาพในสองกรณี ได้แก่ (1) กรณีจ่ายเงินสมทบมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 180 เดือน มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง และ (2) กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบเกิน 180 เดือน ให้ปรับเพิ่มอัตราบำนาญชราภาพตามข้อ 1 ขึ้นอีกในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อ ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือน สำหรับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน พบว่า การวางแผนการใช้สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพในอนาคตของผู้ประกันตนมาตรา 33 และมาตรา 39 ส่วนใหญ่ตั้งใจใช้เป็นรายได้หลักในการดำรงชีวิต ซึ่งเกินกว่าครึ่งให้ความเห็นว่าสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพที่จะได้รับอนาคตไม่เพียงพอกับการดำรงชีวิต จำเป็นต้องหารายได้จากการประกอบอาชีพอื่น ๆ เพิ่ม โดยมองว่าสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพที่จะได้รับในอนาคตเหมาะสมดี แต่อาจจะต้องมีการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ที่ได้รับในอนาคต โดยเห็นว่าการจ่ายเงินสมทบในปัจจุบันมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวันบ้าง แต่ยังสามารถส่งได้อย่างต่อเนื่อง และมากกว่าร้อยละ 50 ไม่น่าจะเกษียณในการขอประกันตนและการได้รับสิทธิประโยชน์เป็นธรรมหรือไม่ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเรื่องความต้องการเพิ่มเพดานเงินเดือนเฉลี่ยสูงสุด เพื่อรับเงินออมชราภาพที่มากขึ้น เมื่อพิจารณาเฉพาะผู้ประกันตนมาตรา 39 พบว่า มากกว่าร้อยละ 60 ไม่น่าจะยินดีที่จะจ่ายเงินสมทบเพิ่ม

ในขณะที่ผู้ที่ยินดีจ่ายเพิ่ม ต้องการจ่ายเพิ่มในอัตราฐานเงินเดือน 7,500 บาท (จะมีเงินออมชราภาพเดือนละ 450 บาท) ในประเด็นการรับรู้ถึงประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพและความต้องการสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม พบว่า มีเพียงร้อยละ 18.55 เท่านั้น ที่มีความเข้าใจวิธีการคำนวณสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากกรณีชราภาพ เช่นเดียวกับการคำนวณสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากกรณีชราภาพ ที่มีผู้ประกันตนเพียงร้อยละ 17 โดยประมาณเท่านั้นที่สามารถคำนวณได้ ในความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกันตน พบว่า ผู้ประกันตนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ในระดับปานกลาง สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ได้เองแต่ไม่มากนัก ซึ่งกว่าร้อยละ 70 สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้จากการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อออนไลน์หรือโซเชียลมีเดียประเภทต่าง ๆ โดยเข้าถึงได้จากแอปพลิเคชัน Facebook มากที่สุด รองลงมาคือ เว็บไซต์สำนักงานประกันสังคม และ Application สำนักงานประกันสังคม ตามลำดับ โดยการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อออนไลน์หรือโซเชียลมีเดียประเภทต่าง ๆ เป็นสื่อการประชาสัมพันธ์ที่ผู้ประกันตนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่ายที่สุด สำหรับความต้องการสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม พบว่า มากกว่าร้อยละ 50 ต้องการสิทธิในการรับเงินสมทบคืนบางส่วนได้ก่อนอายุ 55 ปี โดยยังไม่ต้องลาออกจากงาน รองลงมา ต้องการเพิ่มอัตราเงินสมทบของรัฐบาล (ปัจจุบัน 2.75%) กลุ่มเป้าหมายมากกว่าร้อยละ 67 ให้ข้อเสนอแนะว่าจำนวนเงินสิทธิประโยชน์ที่ได้รับเมื่อพิจารณาจากอัตราการใช้จ่ายของผู้ประกันตน “ไม่มีความเพียงพอ” และผู้ประกันตนส่วนใหญ่ยังมองว่า จำนวนเงินชราภาพที่ได้รับเมื่อเทียบกับระยะเวลาและจำนวนเงินสมทบไม่มีความคุ้มค่า ในส่วนของข้อเสนอแนะในเรื่องการเพิ่มรูปแบบของการสื่อสารข้อมูลให้มีความหลากหลาย พบว่า ผู้ประกันตนส่วนใหญ่ต้องการให้มีสิ่งพิมพ์จัดส่งให้ที่บ้าน และมากกว่าร้อยละ 63 ต้องการเพิ่มช่องทางของการสื่อสารข้อมูลผ่านระบบ SMS

5.1.2) ผู้ที่ได้รับบำเหน็จบำนาญชราภาพแล้ว

เมื่อพิจารณาในเรื่องของโครงสร้างประชากร พบว่า เป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย มีสถานภาพสมรส และอยู่ด้วยกัน จบการศึกษาระดับประถมศึกษา โดยมีอาชีพก่อนรับบำเหน็จบำนาญเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการเอกชน ปัจจุบันอาศัยอยู่ที่ต่างจังหวัด ในเขตเทศบาล โดยที่พักอาศัยเป็นบ้านพักส่วนตัว ส่วนใหญ่เป็นผู้ได้รับบำเหน็จ ที่จ่ายเงินสมทบ 12 เดือนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 180 เดือน และผู้ได้รับบำนาญที่จ่ายเงินสมทบมากกว่า 180 เดือน กว่าร้อยละ 60 ไม่มีการทำประกันชีวิตหรือมีการลงทุนอื่น ๆ และได้รับค่าตอบแทนเพิ่มเติมกว่าร้อยละ 70 เคยใช้สิทธิประโยชน์จากการเป็นผู้ประกันตน โดยใช้สิทธิประโยชน์ในกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายมากที่สุด ผู้รับบำเหน็จบำนาญมีอายุเฉลี่ยประมาณ 59.51 ปี มีรายได้ช่วงที่ทำงานในสถานประกอบการเฉลี่ย 16,600 บาท/เดือน รายได้รวมต่อเดือนในปัจจุบันอยู่ที่ประมาณ 9,333 บาท/เดือน โดยรายได้ที่ได้รับจากสิทธิประโยชน์ หรือจากเงินบำเหน็จ/บำนาญได้รับเฉลี่ย 21,600 บาท จำนวนเงินที่เคยจ่ายสมทบโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 514.80 บาท/เดือน รายจ่ายรวมต่อเดือนในปัจจุบันประมาณ 9,500 บาท จำนวนผู้ที่ต้องอุปการะหรือต้องดูแลค่าใช้จ่ายในปัจจุบันเฉลี่ย 0.90 คน และมีระยะเวลาที่ได้รับสิทธิประโยชน์เฉลี่ยที่ 3 ปี

ในประเด็นความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์จากประกันสังคมกรณีชราภาพ พบว่า ส่วนใหญ่ผู้รับบำนาญไม่ถึงร้อยละ 50 ที่ทราบความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์จากประกันสังคมกรณีชราภาพสำหรับพฤติกรรมการใช้ประโยชน์จากบำนาญหรือบำนาญที่ได้รับ พบว่า กว่าร้อยละ 60 ใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพในปัจจุบันเป็นรายได้หลักในการดำรงชีวิต โดยส่วนใหญ่แล้วนำไปเป็นค่าใช้จ่ายด้านอาหารและเครื่องดื่มน้ำ โดยใช้จ่ายเต็มจำนวนรับ ผู้รับบำนาญชราภาพกว่าร้อยละ 50 มองว่า ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต จำเป็นต้องหารายได้จากกรประกอบอาชีพอื่น ๆ เพิ่ม และกว่าร้อยละ 70 คิดเห็นว่าสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจำเป็นมากที่สุดต่อการดำเนินชีวิตในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาเรื่องความพึงพอใจต่อสิทธิประโยชน์ที่ได้รับ พบว่า ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า สิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพที่ได้รับในปัจจุบันมีความเหมาะสมดี แต่อาจจะต้องมีการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ที่ได้รับในอนาคต กว่าร้อยละ 50 มองว่าเกณฑ์ในการขอประกันตนและการได้รับสิทธิประโยชน์มีความเป็นธรรม และการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ สะดวกรวดเร็วดีมาก ไม่จำเป็นต้องปรับปรุง ในขณะที่การรับรู้ถึงประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพและความต้องการสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม พบว่า กว่าร้อยละ 60 ผู้ได้รับบำนาญชราภาพไม่เข้าใจวิธีการคำนวณสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากกรณีชราภาพ และไม่สามารถคำนวณสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากกรณีชราภาพได้ ผู้ได้รับบำนาญส่วนใหญ่ สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกันตนได้ในระดับปานกลาง แต่ไม่มากนัก ซึ่งรูปแบบการสื่อสารที่ทำให้ผู้ประกันตนรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการประกันตนคือ สถานประกอบการ/หน่วยงานที่ผู้ได้รับบำนาญ/บำนาญทำงาน รองลงมา ผู้ได้รับบำนาญทราบจากหน่วยงานประกันสังคมโดยตรง และจากเพื่อนร่วมงาน ตามลำดับ รูปแบบของข้อมูลประกันสังคมที่ผู้ประกันตนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและสะดวกที่สุดคือ การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโทรทัศน์

เมื่อพิจารณาความต้องการสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม พบว่า ผู้ได้รับบำนาญชราภาพต้องการเพิ่มอัตราเงินสมทบของรัฐบาล (ปัจจุบัน 2.75 %) รองลงมา ต้องการให้ปรับการคำนวณสิทธิทุก 2 ปี โดยพิจารณาจากค่าครองชีพเฉลี่ยหรืออัตราเงินเฟ้อ และต้องการให้มีสิทธิเลือกได้ว่าจะขอรับบำนาญหรือบำนาญหากจ่ายเงินสมทบครบ 180 เดือน สำหรับประเด็นข้อเสนอแนะ พบว่า กว่าร้อยละ 90 คิดเห็นว่าควรเพิ่มจำนวนเงินสิทธิประโยชน์ ในส่วนของการรับรู้และเข้าถึงข้อมูล พบว่า ผู้ได้รับบำนาญกว่าร้อยละ 70 ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เพียงพอ โดยคิดเห็นว่าควรจัดทำคู่มือประกันสังคมส่งตรงถึงบ้าน ประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางที่หลากหลายมากขึ้น และประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโทรทัศน์ให้มากขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มช่องทางของการสื่อสารข้อมูลให้มีความหลากหลาย

5.2) การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจะสะท้อนให้เห็นถึงการนำเสนอข้อมูลที่ได้รับจากการทบทวนวรรณกรรมเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลเชิงคุณภาพได้นำเสนอในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างประชากรของประเทศไทยตั้งแต่มีการก่อตั้งกองทุนบำนาญชราภาพจนถึงปัจจุบัน และกรอบแนวคิดของการกำหนดนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่มีแนวโน้มของ

การกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุในอนาคต เช่น ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น ซึ่งข้อมูลการศึกษาพบว่า โครงสร้างประชากรของประเทศไทยในระยะ 30 ปี (พ.ศ. 2553-2583) จะกลายเป็นรูปแบบโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ หรือประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ซึ่งผลกระทบสำคัญที่เกิดขึ้นคือ การจัดการระบบบำนาญของประเทศไทยที่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงานจำนวนมาก แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีระบบรายได้ผู้สูงอายุที่จัดการโดยภาครัฐหลายระบบ ทั้งที่เป็นระบบประกันสังคมระบบบัญชีเงินออมเพื่อเกษียณอายุ และระบบเงินช่วยเหลือ แต่สำหรับผู้สูงอายุหลายกลุ่ม รายได้จากระบบเหล่านี้เพียงแหล่งเดียวไม่เพียงพอต่อการยังชีพและยังต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากบุตรหลาน อย่างไรก็ตาม จากข้อค้นพบและการรายงานทางด้านสุขภาพของคนไทยและพฤติกรรมกรรมมีคู่และการสร้างครอบครัวของคนไทย (เกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ, 2565 อ้างถึงใน มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, 2565) ซึ่งมีแนวโน้มการมีอายุที่ยาวขึ้น และมีลูกน้อยลง และอยู่เป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น ทำให้การพึ่งพาลูกหลานน่าจะเป็นไปได้ยากขึ้นในอนาคต ดังนั้น ระบบรายได้ยามชราภาพที่จัดการโดยภาครัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น

เมื่อเทียบเคียงกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีโครงสร้างประชากรเป็นผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์นั้น พบว่าการพัฒนาระบบสวัสดิการทางสังคมที่ให้ผู้สูงอายุในประเทศไทยมีคุณภาพที่ดีคือ การมีระบบบำนาญสาธารณะ (Public Pension, Health Care) และประกันการดูแลแบบระยะยาว (Long-term Care Insurance) ซึ่งประชากรในประเทศญี่ปุ่นทุกคนสามารถเข้าถึงได้ โดยการอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เพื่อให้ทุกคนได้รับการเข้าถึงสิทธิการรักษาพยาบาลอย่างเท่าเทียม ในส่วนของประกันการดูแลแบบระยะยาวจะครอบคลุมบริการ Home-visit Services, Day services, Short-Stay Services, Residential Services และ Facility Services โดยจะมีการดูแลทั้งที่บ้านหรือบ้านพักคนชรา รวมถึงการช่วยเหลือในการใช้ชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ นอกเหนือจากการพัฒนาด้านสวัสดิการทางสังคม ยังมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ โดยมีการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุในวัยเกษียณสามารถทำงานต่อได้เพื่อให้ผู้สูงอายุได้ใช้ศักยภาพและมีรายได้ที่เหมาะสม (จิราพร ชิตดี, สุรัตน์ มงคลรัฐญา, นพวรรณ โพชนุกูล, พงศธร จินตกานนท์, และพัชรวรรณ สุขุมาลินท์, 2561)

เมื่อพิจารณาประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียน เช่น ประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีอัตราการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุต่อเนื่อง ประกอบกับการลดลงของอัตราการเกิดของประชากรอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างประชากรในประเทศอย่างมีนัยสำคัญ จากสถานการณ์ผู้สูงอายุดังกล่าว รัฐบาลประเทศสิงคโปร์จึงได้กำหนดมาตรการและนโยบายด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองผู้สูงอายุ รัฐบาลสิงคโปร์ยังได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการทางสังคมเพื่อวางรากฐานและสร้างระบบที่มุ่งเน้นให้สมาชิกในครอบครัวเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการดูแลพ่อแม่ในยามชรา หากบุตรไม่เลี้ยงดูพ่อแม่ พ่อแม่ก็สามารถฟ้องร้องค่าเลี้ยงดูจากบุตรได้ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับองค์กรชุมชนท้องถิ่นในการดูแลประชาชนที่ตกทุกข์ได้ยากอีกด้วย ในปี ค.ศ. 1993 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติเกษียณอายุและการจ้างงานใหม่ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเกษียณอายุเป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้มีอายุของการเกษียณคือ 60 ปี และภายหลังมีการเปลี่ยนแปลง

โดยกำหนดอายุของการเกษียณเป็น 62 ปี และมีการพัฒนาอีกครั้งใน ค.ศ. 2012 เป็นการใช้นโยบายที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมคือ ยังคงกำหนดอายุการเกษียณไว้ไม่ต่ำกว่า 62 ปี แต่เปิดโอกาสให้แรงงานสูงอายุสามารถกลับเข้าทำงานได้อีกครั้งหนึ่งในการทำงานตำแหน่งเดิม หรือการทำงานในตำแหน่งใหม่ โดยมีโอกาสเกษียณอายุได้ไม่เกิน 67 ปี

สำหรับประเทศไทย มีระบบการจัดสรรเงินรายได้หลังเกษียณสำหรับบุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปทุกคน ยกเว้นเพียงกลุ่มข้าราชการซึ่งมีระบบของตนเองโดยแยกออกมาจากระบบการประกันสังคมภาคบังคับ (มาตรา 33 และ 39 สำหรับลูกจ้างที่อยู่ในระบบ) ซึ่งมีสำนักงานประกันสังคม (Social Security Office: SSO) รับผิดชอบ และกลุ่มข้าราชการนี้จะได้รับเงินบำนาญในระดับที่ค่อนข้างสูงกว่ากลุ่มอื่น สำหรับลูกจ้างที่เคยอยู่ในระบบและมาตรา 40 สำหรับลูกจ้างนอกระบบ ในขณะที่ลูกจ้างนอกระบบที่ไม่เป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ยังสามารถเลือกเข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติ (National Savings Fund: NSF) อย่างไรก็ตาม ระบบต่าง ๆ ในภาพมีการบริหารจัดการที่ค่อนข้างแยกส่วน (Fragmented Systems) เพราะแต่ละระบบอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐคนละหน่วยงาน จากผลการศึกษา รวบรวม และสำรวจพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ของผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (บำเหน็จและบำนาญ) 5 ปีย้อนหลัง พบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่สะท้อนในทิศทางเดียวกันทั้งผู้ได้รับบำเหน็จและบำนาญว่าไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต จำเป็นต้องหารายได้จากการทำงานอื่น ๆ เพิ่มเติมสอดคล้องกับข้อมูลในการศึกษาวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งระบุว่าแม้ระบบบำเหน็จบำนาญของประเทศไทยจะมีหลายระบบ แต่ยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของประชาชนวัยเกษียณและยังไม่มีความเท่าเทียมในการได้รับเงินทดแทน เนื่องจากงบประมาณที่นำมาใช้ในการจัดสรรทดแทนมีที่ไปที่มาที่แตกต่างกัน โดยปัจจุบันนอกจากระบบข้าราชการ รัฐบาลจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้กับคนอายุ 60-69 ปี เดือนละ 600 บาท อายุ 70-79 ปี เดือนละ 700 บาท อายุ 80-89 ปี เดือนละ 800 บาท อายุ 90 ปีขึ้นไป เดือนละ 1,000 บาท และให้เงินช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (บัตรคนจน) ส่วนคนที่อยู่ในระบบประกันสังคมจะได้รับเงินบำนาญชราภาพ สูงสุดที่เดือนละ 6,375 บาท แต่เมื่อรวมเงินสนับสนุนทั้งหมดแล้วก็อาจยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ถ้าไม่ได้เก็บออมเงินเพื่อการเกษียณของตนเองด้วย ดังนั้น ข้อท้าทายที่สำคัญของความไม่เพียงพอของผู้สูงอายุในประเทศไทยในอนาคตคือ การดำรงชีวิตอยู่โดยไร้ลูกหลานดูแลและต้องพึ่งพาอาศัยเงินบำเหน็จบำนาญทดแทนเพื่อการดำรงชีพเพียงอย่างเดียว (กรกรณ์ย์ ชีวะตระกูลพงษ์ และจันทร์ทิพย์ บุญประกายแก้ว, 2553; ฐิติมา ชูเชิด, 2562; กรุงเทพมหานครออนไลน์, 2565)

ในขณะที่ประเด็นการอนุญาตให้สามารถนำเงินสะสมมาใช้ก่อนจะมีความเหมาะสมหรือไม่นั้น จากการทบทวนวรรณกรรม ข้อมูลการศึกษาวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ร่วมกับการเปรียบเทียบข้อมูลจากระบบการออมของประเทศต่าง ๆ พบว่า มีทั้งผลบวกและผลลบ การอนุญาตให้สามารถนำเงินสะสมมาใช้ก่อนได้ อาจส่งผลกระทบต่อระบบการออมหลังเกษียณ เนื่องจากหากผู้ออมสามารถเลือกนำเงินมาใช้ก่อน ซึ่งจะไม่แตกต่างจากการฝากเงินในบัญชีตามปกติที่มีการใช้เงินสนับสนุนการออมจากรัฐ ดังนั้น ในหลายประเทศจึงไม่มีช่องทางนี้ หรือมีการคิดค่าธรรมเนียมที่สูงมากหากสมาชิกขอเบิกเงินก่อนอายุเกษียณ อย่างไรก็ตาม

ที่ดี ปัญหาของแรงงานนอกระบบหรือแรงงานที่เปลี่ยนระบบการออมข้ามหน่วยงานที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเผชิญสถานะวิกฤติทางการเงินที่มีความถี่มากกว่าหากไม่สามารถนำเงินมาได้ แรงงานอาจจะไม่มีแรงจูงใจที่จะมีบัญชีเงินออมเพื่อเกษียณอายุ ดังนั้นในบางประเทศ เช่น ประเทศการ์นาจึงให้แบ่งเงินสมทบเป็นสองส่วนเท่า ๆ กัน ส่วนหนึ่งใส่ไว้ในบัญชีระยะสั้น และอีกส่วนใส่ไว้สำหรับการออมเพื่อเกษียณอายุ หากในกรณีที่สมาชิกมีความจำเป็นต้องใช้เงินก็ยังสามารถถอนส่วนที่อยู่ในบัญชีระยะสั้นหรือนำมาเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันได้ (Güven, 2019)

จากร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2565 (รัฐบาลไทย, 2565) ซึ่งมีประเด็นสำคัญในการใช้เงินสะสมและการรับสิทธิประโยชน์ โดยสรุปคือ

1) การขยายความคุ้มครองให้กับผู้ประกันตนเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ โดยขยายอายุขั้นสูงของผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ให้ผู้รับเงินบำนาญชราภาพสามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนได้ ให้ผู้รับเงินบำนาญชราภาพสามารถขอรับเงินบำนาญ จ่ายล่วงหน้าได้

2) การแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพอันเกิดจากข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ใช้แรงงานเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประกันตน โดยกำหนดให้ผู้ประกันตนสามารถเลือกรับเงินบำเหน็จหรือเงินบำนาญชราภาพได้ (ขอเลือก) ในกรณีเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ สาธารณภัย หรือเหตุการณ์อื่นใดอันส่งผลกระทบต่อผู้ประกันตน ก็สามารถนำเงินสะสมกรณีชราภาพบางส่วนออกมาใช้ก่อนได้ (ขอคืน) และการนำเงินสะสมกรณีชราภาพไปเป็นหลักประกันกับสถาบันการเงินได้ (ขอกู้)

ซึ่งประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาดังข้อมูลที่เสนอโดยวระเวศม์ สุวรรณระดา และถาวร สกฤตพาณิชย์ (2565) ได้แก่

1) การเปิดทางให้เลือกรับเงินบำเหน็จชราภาพได้ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน

(1) ส่งผลให้ความมั่นคงทางรายได้ยามชราภาพลดลง

(2) การให้รับเงินบำเหน็จชราภาพยังนำไปสู่การเพิ่มภาระทางการคลังของรัฐบาลในระยะยาว

(3) การเปิดให้มีทางเลือกให้รับเงินบำเหน็จชราภาพแทนการรับเงินบำนาญชราภาพ ซึ่งเป็นการทำให้ระบบบำนาญไม่แตกต่างจาก “การออม” โดยทั่วไป

(4) กองทุนประกันสังคมควรเป็น Defined Benefits หรือ Defined Contributions อย่างไม่อย่างหนึ่ง ไม่ควรที่จะเป็นทั้งสองรูปแบบ

2) การเพิ่มทางเลือกให้สามารถนำเงินบางส่วนไปเป็นหลักประกันกับสถาบันการเงินที่มีความตกลงกับสำนักงานประกันสังคมเพื่อใช้ในการดำรงชีพของผู้ประกันตน ในกรณีที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ สาธารณภัย หรือเหตุการณ์อื่นใด

(1) เป็นแนวทางที่ไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักการ “การประกันสังคม” ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขกันระหว่างสมาชิก

(2) เป็นแนวทางที่ขัดต่อการคำนวณทางคณิตศาสตร์ประกันภัยสำหรับการจ่ายเงินบำนาญแบบกำหนดผลประโยชน์บำนาญ (Defined Benefit)

(3) เป็นนโยบายที่อาจมี Quick win แต่ Long term loss ทั้งในเชิงบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ และทางการเมือง

3) การเปิดทางเลือกให้สมาชิกในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ สาธารณภัย หรือเหตุการณ์อื่นใด สามารถนำเงินบางส่วนไปเป็นหลักประกันกับสถาบันการเงินที่มีความตกลงกับสำนักงานประกันสังคมเพื่อใช้ในการดำรงชีพของผู้ประกันตน สามารถใช้แนวทางอื่นที่อาจช่วยเหลือเหมาะสมกว่า เช่น มีทางเลือกเงินนโยบายอื่นที่รัฐบาลสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ประสบปัญหาดังกล่าว

4) โดยหลักการการเปิดทางเลือกให้สมาชิกในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ สาธารณภัย หรือเหตุการณ์อื่นใด สามารถนำเงินบางส่วนไปเป็นหลักประกันกับสถาบันการเงินที่มีความตกลงกับสำนักงานประกันสังคมเพื่อใช้ในการดำรงชีพของผู้ประกันตน เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานวิธิตัดของระบบบำนาญแบบ Defined Contribution แต่การนำแนวคิดการนำเงินบำนาญแบบ Defined Benefits มาคำนวณประกันเงินกู้ยืมคงจะไม่เหมาะสมตามเหตุผลข้างต้น หรือหากประกันสังคมต้องการที่จะเน้นให้ความสำคัญกับสิทธิประโยชน์ใหม่แบบนี้ คงจะต้องจำเป็นต้องปรับหลักการของระบบบำนาญไปสู่แนวคิด Notional Defined Contribution หรือ Defined Contributions ซึ่งนั่นแปลว่า ต้องยกเลิกระบบประกันสังคม (Social Insurance) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงนี้มีนัยต่อความจำเป็นในการดำรงอยู่ของกองทุนประกันสังคมด้วย

6. วิเคราะห์ผลการวิจัย

จากการศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณและจากการจัดทำสนทนากลุ่ม เมื่อนำมาวิเคราะห์ด้วย SIPOC Model จะพบประเด็นสำคัญที่ทำให้ระบบการจัดการกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพสำหรับประชาชนยังคงมีปัญหา และอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน สามารถพิจารณาขอสรุปได้ดังรายละเอียดในตารางที่ 3 ต่อไปนี้

ตารางที่ 3 แสดงการวิเคราะห์ผลการศึกษาด้วย SIPOC Model

ปัจจัย	ข้อค้นพบ
ปัจจัยผู้ส่งมอบปัจจัย (S-Supplier)	<p>สำนักงานประกันสังคม</p> <ul style="list-style-type: none"> - นโยบายของสำนักงานประกันสังคมและการสื่อสารของสำนักงานประกันสังคม ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคยังขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับผู้ประกันตนในสิทธิที่ตนเองพึงได้รับ ส่งผลให้การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องหรือการตอบสนองทางบวกของประชาชน - กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น นโยบายการประกันสังคมตามมาตรา 33 และ 39 ยัง

ปัจจัย	ข้อค้นพบ
	<p>ไม่เป็นที่ยอมรับจากประชาชน</p> <p>หน่วยงานภาคีเครือข่าย</p> <ul style="list-style-type: none"> - นายจ้างและกระบวนการสื่อสารข้อมูลการประกันตนของนายจ้างสู่ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตน - เครือข่ายการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมที่สนับสนุนการดำเนินงานเพื่อตอบสนองการดำเนินงานของกองทุนประกันสังคม
ปัจจัยนำเข้า (I-Input)	<p>ลักษณะการคำนวณสิทธิประโยชน์</p> <ul style="list-style-type: none"> - การคำนวณสิทธิประโยชน์ของระบบบำนาญบำนาญของไทย ไม่ว่าจะเป็นประกันสังคมมาตรา 33 มาตรา 39 มาตรา 40 กอช. หรือเบี้ยยังชีพ กลับไม่มีการปรับสิทธิประโยชน์ตามอัตราเงินเพื่อ - ขาดการสร้างการมีส่วนร่วมและแรงจูงใจในการออม เช่น การกำหนดเพดานเงินสมทบที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการประชาชน และระบบที่ไม่ได้ถูกสร้างเพื่อตอบสนองต่อแรงงานที่มีการย้ายข้ามระบบ ด้วยเหตุผลที่ว่าระบบหรือกองทุนต่าง ๆ เช่น ประกันสังคมยังมีระยะเวลาการดำเนินงานไม่มากนัก สิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากกองทุนเหล่านี้ขึ้นกับระยะเวลาที่สมาชิกส่งเงินสมทบ ในอีก 20 ปีข้างหน้า สมาชิกส่วนหนึ่งของกองทุนเหล่านี้จะได้รับผลตอบแทนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กองทุนเหล่านี้ออกแบบเสมือนว่าแรงงานในระบบจะอยู่ในระบบทั้งชีวิต และแรงงานนอกระบบจะอยู่นอกระบบทั้งชีวิต แรงงานจำนวนไม่น้อยมีการโยกย้ายระหว่างการเป็นลูกจ้างในระบบและนอกระบบ (Wasi et al., 2021) - ความล้มเหลวในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลของสำนักงานประกันสังคม โดยรูปแบบของการประชาสัมพันธ์ที่ยังไม่สร้างให้เกิดความเข้าใจโดยง่ายแก่ประชาชน (เข้าใจยากและไม่ทั่วถึง) - ปัจจัยทางด้านโครงสร้างประชากรที่มีจะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในอนาคตอันใกล้
ปัจจัยกระบวนการ (P-Process)	<p>ข้อจำกัดของกระบวนการดำเนินงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การบริหารงานของหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นราชการที่ไม่สอดคล้องกับระบบการดำเนินงานของการบริหารกองทุน ที่มีลักษณะมุ่งให้มีความเป็นเอกขน การเน้นผลตอบแทนสำหรับการปันผล (สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน) ดังนั้น

ปัจจัย	ข้อค้นพบ
	<p>อนาคตของการบริหารงานกองทุนจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนการดำเนินงานแบบเอกชนด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ลักษณะของการบริหารงานสำนักงานที่มีข้อจำกัดจากลักษณะของการทำงานแบบโครงสร้างราชการที่ขาดการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางสังคมและวิธีคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น หากในอนาคตหากสำนักงานประกันสังคมยังต้องการมีพื้นที่ในฐานะหน่วยงานสำคัญในการขับเคลื่อนสวัสดิการสังคม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างแนวทางการพัฒนาแนวทางการบริหารงานและกระบวนการดำเนินงานที่สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบททางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว - กลไกการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไร้ประสิทธิภาพและขาดการวางแผนการดำเนินงานที่สร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน - กระบวนการประชาสัมพันธ์ข้อมูลและการสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรในทางบวกต่อประชาชนไร้ประสิทธิภาพ เช่น ข้อมูลประกันสังคมไม่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง
<p>ปัจจัยสิ่งของหรือข้อมูล (O-Output)</p>	<p>จำนวนเงิน/สิทธิประโยชน์</p> <p>จำนวนเงิน/สิทธิประโยชน์ที่จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนในกรณีชราภาพมีแนวโน้มไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของประชาชน เงินประกันตนดังกล่าวเป็นเพียงส่วนเสริมในการดำรงชีวิตเท่านั้น เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมคำนวณเงินสิทธิประโยชน์โดยปราศจากการพิจารณาอัตราค่าครองชีพ สภาวะเงินเฟ้อ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ดังนั้นหาก สำนักงานประกันสังคม มุ่งที่จะสร้างแรงจูงใจในการออมเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนหลังเกษียณ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงอัตราการเงินสมทบ ระยะเวลาของการจ่ายเงินเข้ากองทุน และอัตราการจ่ายเงินประกันตนให้แก่ผู้ประกันตน</p>
<p>ปัจจัยผู้รับบริการ (C-Customer)</p>	<p>การเข้าถึงข้อมูล</p> <ul style="list-style-type: none"> - ความไม่รู้ของผู้ประกันตน โดยผู้ประกันตนขาดความเข้าใจเกี่ยวกับระบบสิทธิประโยชน์ที่ดีพอ ทั้งการเข้าสู่ระบบประกันสังคม การจ่ายค่าประกันตน และการรับผลตอบแทน <p>ทัศนคติส่วนบุคคล</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทัศนคติทางลบต่อสำนักงานประกันสังคมจากผู้ประกันตนและประชาชนทั่วไป อันเนื่องมาจากลักษณะของสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนส่วนใหญ่ได้รับจาก

ปัจจัย	ข้อค้นพบ
	สำนักงานประกันสังคมไม่ได้สร้างให้เกิดคุณค่าและตระหนักถึงความจำเป็นของการออมเท่าที่ควร รวมทั้งการเข้าถึงข้อมูลที่มีความยาก โดยเฉพาะยากต่อความเข้าใจในข้อมูลที่สำนักงานประกันสังคมสื่อสารให้ผู้ประกันตนทราบ

ประเด็นสำคัญของการจ่ายเงินบำนาญชราภาพของประเทศไทยที่มุ่งเน้นตามแนวคิดการจัดให้ ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตในระดับมาตรฐานที่ไม่ต่างจากเดิมมากนักก่อนที่จะกลายเป็นผู้พ้นจากวัยทำงาน เนื่องจากเข้าสู่เกณฑ์ของความชรา โดยอาศัยระบบประกันสังคมซึ่งแนวคิดการออมดังกล่าวนี้ ยังสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมของคนไทยคือ คนไทยส่วนใหญ่ยังมีทัศนคติและพฤติกรรมในการออมที่ต่ำมาก ดังนั้น การกำหนดนโยบายให้ตั้งเป้าหมายทางการเงิน และการสะกิด (Nudge) โดยการชี้แนะ (Priming) รวมทั้งการให้ความรู้ทางการเงิน (ชาวนรงค์ ชัยพัฒน์ และพีระ ตั้งธรรมรักษ์, 2564) ส่งผลให้กลุ่มประชากร ตัวอย่างมีแนวโน้มที่จะอยู่รอดทางการเงินในวัยเกษียณมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีไม่แทรกแซงใด ๆ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารายได้จากการออมที่สมาชิกพึงได้รับยังไม่ถึงขั้นต่ำตามที่ ILO กำหนด เมื่อคิดจากผู้จ่ายเงินสมทบ เกิน 180 เดือน มีอัตราเงินเดือนโดยเฉลี่ย 60 เดือนเท่ากับเดือนละ 15,000 บาท จะได้เงินบำนาญเท่ากับ 5,250 บาทต่อเดือน³ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 35 โดยจำนวนเงินดังกล่าวยังไม่ได้พิจารณาปัจจัยเสี่ยงอื่น ๆ ที่อาจจะส่งผลต่อการดำรงชีวิตในอนาคต เช่น อัตราเงินเฟ้อ หรือสภาวะวิกฤตทางสังคม ดังนั้น การออมเพื่อการเกษียณอายุตามแนวทางของกองทุนประกันสังคมนี้ จึงเป็นเสมือนการออมภาคบังคับที่สร้างหลักประกัน และความมั่นคงในระดับพื้นฐานว่าประชาชนจะมีรายได้หลังเกษียณ แต่ไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะเพียงพอกับการดำรงชีวิต หรือมีโอกาสเป็นผู้สูงอายุที่มีรายได้อยู่เหนือเส้นความยากจนหรือไม่ ซึ่งจากข้อมูลที่ได้รับจาก ประชากรตัวอย่างสะท้อนชัดว่า รายได้ที่ได้รับหลังเกษียณหรือที่คาดว่าจะได้รับหลังเกษียณนั้นมีความเสี่ยงที่จะไม่พอต่อการดำรงชีพภายใต้สถานการณ์ทางสังคมที่มีความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งในระดับชาติและนานาชาติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการประกันสังคมเพื่อสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีชราภาพเมื่อวิเคราะห์ผ่านแนวคิดทฤษฎีประกันสังคมพบว่ามีผลสอดคล้องในหลายประเด็น แต่กระนั้นยังมีข้อห่วงใยในส่วนของรายได้หลังเกษียณที่ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ผู้เกษียณอายุที่กำหนด และการขาดการพิจารณาถึงปัจจัยทาง เศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายของผู้เกษียณอายุในอนาคต จากการศึกษาวิจัย คณะผู้วิจัยได้ สร้างตัวแบบในการวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ และสังคมที่มีผลต่อ อัตราเงินสมทบฯ ที่เหมาะสมของผู้ประกันตน ตามสมการด้านล่าง โดยกำหนดให้อัตราเงินสมทบฯ ของ

³ จ่ายเงินสมทบเกิน 180 เดือน จะได้เงินบำนาญชราภาพ คำนวณโดยใช้สูตร $20\% + ((\text{จำนวนเดือนสมทบ}-180)/12*1.5)$ คูณกับเงินเดือนค่าเฉลี่ยเงินเดือน 60 เดือนสุดท้ายก่อนเกษียณ หากผู้ประกันตนอายุ 30 ปี เงินเดือน 20,000 บาท จ่ายเงินสมทบทั้งหมดก่อนเกษียณ 300 เดือน คาดว่าจะมีเงินเดือนก่อนเกษียณเฉลี่ย 60 เดือนย้อนหลังอยู่ที่ 70,000 บาท แต่ก็จะมี โคนจำกัดที่ 15,000 บาท ดังนั้นเงินเดือนค่าเฉลี่ยเงินเดือน 60 เดือน จะเท่ากับ 15,000 บาท ซึ่งเมื่อคำนวณเงินเกษียณเป็น บำนาญจะได้เท่ากับเดือนละ $15,000 \times (20\% + ((300-180)/12)*1.5\%) = 5,250$ บาทต่อเดือน

ผู้ประกันตนขึ้นอยู่กับฟังก์ชันของปัจจัย 5 ปัจจัย ประกอบด้วย 1) กรอบอัตราเงินเฟ้อ (inflation targeting) 2) อายุคาดเฉลี่ยประชากร (Life Expectancy) 3) อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน (Employment-to-population Ratio) 4) ร้อยละค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Current health expenditure (% of GDP)) และ 5) อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยจากการลงทุนของกองทุนฯ โดยแต่ละปัจจัยมีอิทธิพลกับอัตราเงินสมทบฯ ที่เหมาะสมของผู้ประกันตนในทิศทางที่แตกต่างกัน ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

$$F = f\left[I, L, -E, \frac{H}{GDP}, -R\right]$$

F	=	อัตราเงินสมทบฯ ของผู้ประกันตน
I	=	อัตราเงินเฟ้อ (inflation rate)
L	=	อายุคาดเฉลี่ยประชากร (Life Expectancy)
E	=	อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน (Employment-to-population Ratio)
H/GDP	=	ร้อยละค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Current health expenditure (% of GDP))
R	=	อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยจากการลงทุนของกองทุน

อัตราเงินเฟ้อ (Inflation Rate) มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับอัตราเงินสมทบฯ หากพบว่าอัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มสูงกว่า กรอบอัตราเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้เป็นระยะเวลาติดต่อกันหลายไตรมาสในช่วงเวลาหลายปี ควรมีการพิจารณาปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับระดับราคาสินค้าและบริการ ซึ่งสะท้อนผ่านดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index : CPI) อย่างไรก็ตาม หากอัตราเงินเฟ้อยังอยู่ในกรอบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ยังถือว่าเป็นเงินเฟ้อในระดับปกติ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาปรับอัตราเงินสมทบอย่างเร่งด่วนมากนัก

อายุคาดเฉลี่ยประชากร (Life Expectancy) มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับอัตราเงินสมทบฯ หากพบว่า อายุคาดเฉลี่ยประชากรไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น หรือกล่าวโดยง่ายคือ คนไทยมีอายุยืนยาวขึ้น ย่อมสะท้อนให้เห็นว่ากองทุนฯ ต้องมีภาระทางด้านสวัสดิการในการดูแลผู้สูงอายุมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น กองทุนฯ ควรมีการพิจารณาปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบให้เพียงพอต่อภาระค่าใช้จ่ายในอนาคตด้วย โดยอัตราเงินสมทบที่เพิ่มขึ้นนั้นจะขึ้นอยู่กับความแรงของอายุคาดเฉลี่ยประชากร หากประชากรไทยมีอายุคาดเฉลี่ยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จะต้องมีการเพิ่มอัตราเงินสมทบที่เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่สูงตามไปด้วย

อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน (Employment-to-population Ratio) มีความสัมพันธ์ในทิศทางผกผันกับอัตราเงินสมทบฯ หากพบว่าประชากรไทยมีอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานเพิ่มสูงขึ้น หรือมีการเข้าสู่ตลาดการจ้างงานมากขึ้น ย่อมส่งผลให้กองทุนฯ มีจำนวนผู้ประกันตน และเงินสมทบฯ มากขึ้น ซึ่งหากเป็นสถานการณ์เช่นนี้ กองทุนฯ สามารถพิจารณาคงอัตราเงินสมทบไว้ที่ระดับเดิมได้ ไม่จำเป็นต้อง

มีการปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบฯ ทั้งนี้ อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน ในแง่มุมหนึ่งเป็นดัชนีที่สามารถสะท้อนอัตราการเกิด และการย้ายถิ่นของแรงงานต่างชาติเข้าสู่ประเทศไทยได้ในทางหนึ่งด้วย โดยอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานจะให้ภาพของแรงงานที่เข้าสู่ภาคเศรษฐกิจไม่ว่าเป็นแรงงานไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย หรือแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในไทย

ร้อยละค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Current health expenditure per GDP) มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับอัตราเงินสมทบฯ หากพบว่า ร้อยละค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าผู้ประกันตนมีต้นทุนในด้านการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นทางกองทุนฯ ควรพิจารณาปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบให้ครอบคลุมเพียงพอกับภาระค่าใช้จ่ายในด้านสวัสดิการรักษายาบาลที่สูงขึ้นในอนาคต

อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยจากการลงทุนของกองทุนฯ มีความสัมพันธ์ในทิศทางผกผันกับอัตราเงินสมทบฯ หากกองทุนฯ สามารถสร้างผลตอบแทนจากเงินลงทุนได้ในอัตราที่มากขึ้นกว่าในปัจจุบัน จะทำให้สถานะทางการเงินของกองทุนฯ มีความแข็งแกร่งมากขึ้น และมีความมั่นคงมากพอในการให้สวัสดิการแก่ผู้ประกันตน โดยผู้ประกันตนไม่ต้องจ่ายสมทบในอัตราที่สูงขึ้น คณะผู้วิจัยได้ทำการสรุปสถานการณ์ในเชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นกับปัจจัยทั้ง 5 ปัจจัยข้างต้น รวมถึงแนวทางของกองทุนฯ สำหรับรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายในด้านการปรับเพิ่ม หรือคงอัตราเงินสมทบฯ โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ 4

7. ข้อเสนอแนะต่อการจัดการกองทุนฯ จากผลการวิจัย

จากข้อมูลการศึกษาวิจัยทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ เมื่อนำมาพิจารณาวิเคราะห์ตามรายประเด็น ซึ่งเป็นตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยภายใต้รูปแบบของ SIPOC Model ทำให้สามารถนำไปสู่บทสรุปในการพัฒนาแนวทางการสร้างรูปแบบของสิทธิประโยชน์ชราภาพ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

7.1 ระบบและกลไกการจัดการกองทุน

การดำเนินงานเพื่อให้ได้ซึ่งการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพคือ การสร้างระบบและกลไกการดำเนินงานที่เหมาะสม สอดคล้องต่อเป้าประสงค์และพันธกิจของหน่วยงาน/องค์กร ตลอดจนการนำสถานการณ์ทางสังคมเข้ามาเป็นปัจจัยเพื่อพิจารณากรอบการดำเนินงานของระบบ โดยประเด็นระบบและกลไกการจัดการกองทุนประกันสังคม เพื่อนำไปสู่การสร้าง/จัดสรรสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมจำเป็นต้องมีการพิจารณาดังนี้

1) การบริหารงานด้วยความยืดหยุ่น : โครงสร้างการบริหารงานควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารกองทุนในลักษณะภาครัฐเป็นการบริหารกองทุนในเชิงธุรกิจ และพิจารณาการนำสถานการณ์ทางการเงินทั้งปัจจุบันและอนาคตเป็นสำคัญ เนื่องด้วยการบริหารงานกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน มีลักษณะการบริหารที่เป็นรูปแบบ/ระบบของการบริหารแบบภาครัฐที่ขาดความยืดหยุ่น ดังนั้นในหลายกรณีการตัดสินใจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตนจึงไม่เท่าทันและสอดคล้องต่อสถานการณ์ ดังนั้น

การปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานให้เป็นการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงอาจจะเหมาะสมกับลักษณะของภารกิจหน่วยงาน

2) การบริหารจัดการกองทุนเพื่อเพิ่มรายได้ : จากข้อมูลการประชุมคณะกรรมการบริการ สำนักงานประกันสังคมเมื่อวันที่ 30 พ.ย. 2563 ได้มีการสรุปผลการบริหารกองทุนประกันสังคมว่า มีเงินลงทุนสะสม 2,180,697 ล้านบาท โดยมีการนำไปใช้ลงทุนในประเภทต่าง ๆ หลายส่วนเพื่อสร้างรายได้และนำมาใช้สำหรับจ่ายสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตน ซึ่งมีการตั้งข้อสังเกตของการลงทุนใน “กลุ่มหลักทรัพย์ย่อย” ในบางกลุ่มอยู่ในภาวะ “ขาดทุน” ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการลงทุนที่เกิดขึ้นของ สำนักงานประกันสังคม จำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาลักษณะของการลงทุนให้มีความสอดคล้องต่อสภาพเศรษฐกิจของโลกและของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาทางการเงินและทางเศรษฐศาสตร์อย่างละเอียด รอบคอบ ก่อนที่จะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารการลงทุนเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้แก่กองทุนและมีความเสี่ยงจากการลงทุนน้อยที่สุด

7.2 รูปแบบของสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ

1) การคำนวณสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ

(1) การพิจารณาค่าเงิน/สถานการณ์ทางการเงิน/ความผันผวนของสถานการณ์ทางการเงินโลกและประเทศ : โดยปรับการคำนวณทุก 2 ปี ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบในการคำนวณสิทธิประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา นั้น ตัวเงินบำนาญยังมีการปรับด้วยค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้มูลค่าที่แท้จริงของเงินบำนาญมีค่าคงที่ ขณะที่ระบบบำนาญของไทย ไม่ว่าจะประกันสังคมมาตรา 33 มาตรา 39 มาตรา 40 แต่ไม่มีการปรับสิทธิประโยชน์ตามอัตราเงินเฟ้อ ทำให้มูลค่าที่แท้จริงของเงินบำนาญลดลงเมื่อเวลาผ่านไป ซึ่งแปลว่า ระบบหรือกองทุนเหล่านี้ อาจจะไม่ได้อำนาจหน้าที่เป็นหลักประกันว่าผู้เข้าร่วมจะมีรายได้เพียงพอหลังเกษียณอายุ

ตารางที่ 4 สรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อเสถียรภาพของกองทุน และนโยบายของกองทุนฯ เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลง

ปัจจัยที่ส่งผลต่อเสถียรภาพของกองทุน	ทิศทางการเปลี่ยนแปลง	ผลลัพธ์/ผลกระทบที่เกิดขึ้น	นโยบายของกองทุนฯ เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลง
(1) อัตราเงินเฟ้อ (inflation rate)	มีแนวโน้มสูงกว่ากรอบอัตราเงินเฟ้อ	เงินเฟ้อที่ “สูงขึ้น” สะท้อนว่าดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI) มีการปรับตัวเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ราคาสินค้าและบริการโดยรวม “แพงขึ้น” เมื่อเทียบกับรายได้จากเงินบำนาญ/บำนาญ	[ผลกระทบทางลบ] ควร “เพิ่มอัตราเงินสมทบฯ”

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของกองทุน	ทิศทางการเปลี่ยนแปลง	ผลลัพธ์/ผลกระทบที่เกิดขึ้น	นโยบายของกองทุนฯ เพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลง
	มีแนวโน้มต่ำกว่ากรอบอัตราเงินเฟ้อ	เงินเฟ้อที่ “ต่ำลง” สะท้อนว่าดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI) มีการปรับตัวลดลง ส่งผลให้ราคาสินค้าและบริการโดยรวม “ถูกลง” เมื่อเทียบกับรายได้จากเงินบำนาญ/บำนาญ	[ผลกระทบทางบวก] ควร “คงระดับเงินสมทบฯ”
(2) อายุคาดเฉลี่ยประชากร (Life Expectancy)	มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น	ผู้รับบำนาญมีอายุ “ยืนยาวมากขึ้น” และใช้สวัสดิการต่างๆ ของกองทุนฯ “ยาวนานขึ้น”	[ผลกระทบทางลบ] ควร “เพิ่มอัตราเงินสมทบฯ”
	มีแนวโน้มลดลง	ผู้รับบำนาญมีอายุ “ไม่ยืนยาว” และใช้สวัสดิการต่าง ๆ ของกองทุนฯ “น้อยลง”	[ผลกระทบทางบวก] ควร “คงระดับเงินสมทบฯ”
(3) อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน (Employment-to-population Ratio)	มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น	มีผู้เข้าสู่ระบบประกันสังคม “เพิ่มขึ้น” เมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากร กองทุนฯ มีเงินสมทบในอัตราที่ “เพิ่มขึ้น”	[ผลกระทบทางบวก] ควร “คงระดับเงินสมทบฯ”
	มีสัดส่วนลดลง	มีผู้เข้าสู่ระบบประกันสังคม “ลดลง” เมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากร กองทุนฯ มีเงินสมทบในอัตราที่ “ลดลง”	[ผลกระทบทางลบ] ควร “เพิ่มอัตราเงินสมทบฯ”
(4) ร้อยละค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Current health expenditure (% of GDP))	มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น	ผู้ประกันตนมีภาระด้านต้นทุนในการใช้จ่ายในหมวดสุขภาพ และการรักษาพยาบาล “เพิ่มขึ้น” มีแนวโน้มใช้สวัสดิการจากกองทุนฯ “เพิ่มขึ้น”	[ผลกระทบทางลบ] ควร “เพิ่มอัตราเงินสมทบฯ”
	มีสัดส่วนลดลง	ผู้ประกันตนมีภาระด้านต้นทุนในการใช้จ่ายในหมวดสุขภาพ และการรักษาพยาบาล “ลดลง”	[ผลกระทบทางบวก] ควร “คงระดับเงินสมทบฯ”

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของกองทุน	ทิศทางการเปลี่ยนแปลง	ผลลัพธ์/ผลกระทบที่เกิดขึ้น	นโยบายของกองทุนเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลง
		มีแนวโน้มใช้สวัสดิการจากกองทุน “ลดลง”	สมทบฯ”
(5) อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยจากการลงทุนของกองทุน	มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น	กองทุนฯ มีความมั่นคงทางการเงิน “มากขึ้น” มีขีดความสามารถในการจัดสรรสวัสดิการ “เพิ่มขึ้น”	[ผลกระทบทางบวก] ควร “คงระดับเงินสมทบฯ”
	มีแนวโน้มลดลง	กองทุนฯ มีความมั่นคงทางการเงิน “ลดลง” มีขีดความสามารถในการจัดสรรสวัสดิการ “ลดลง”	[ผลกระทบทางลบ] ควร “เพิ่มอัตราเงินสมทบฯ”

(2) การคิดค่าเฉลี่ยของเงินเดือนในช่วงที่มีรายได้สูงสุดของการทำงาน : จากระบบของสหรัฐอเมริกาใช้รายได้เฉลี่ยจากช่วงที่ผู้ประกันตนมีรายได้สูงสุดที่สุด 35 ปี ขณะที่ระบบประกันสังคมไทยใช้รายได้ในช่วง 60 เดือนสุดท้ายที่ทำงาน ดังนั้นในหลาย ๆ กรณีอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม เพราะในช่วง 5 ปีสุดท้ายก่อนเกษียณอายุ คนทำงานบางกลุ่มอาจมีรายได้ลดลง อาจเจ็บป่วยทำให้ไม่สามารถทำงานเต็มเวลาได้ หรือเป็นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้บางบริษัทลดเงินเดือนลูกจ้างลงและผลพวงของเงินเดือนที่ลดลงในช่วงท้ายนี้จะกลายเป็นการเสียประโยชน์ระยะยาวต่อเงินบำนาญของผู้ประกันตนกลุ่มดังกล่าวนี้ ดังนั้น กฎเกณฑ์และสูตรในการคำนวณบำนาญจึงมีนัยถึงรายได้และรายจ่ายของกองทุน และแรงจูงใจที่ลูกจ้างจะเลือกเข้าร่วมระบบทำงานต่อหรือเกษียณอายุ หากระบบจูงใจให้ลูกจ้างที่ยังมีสุขภาพและผลิตภาพที่ดีเกษียณอายุเร็ว ก็เท่ากับเป็นการสูญเสียแรงงานที่ดีจากระบบเศรษฐกิจ ตัวลูกจ้างเองก็มีรายได้ได้น้อยลง และภาระของระบบก็จะสูงขึ้น นอกจากนี้ การใช้ค่าจ้างเฉลี่ยจากเฉพาะเดือนที่ทำงาน 60 เดือนสุดท้าย ก็ไม่ได้สร้างแรงจูงใจให้ลูกจ้างอยู่ในระบบนานเพียงพอ หากเทียบกับของสหรัฐอเมริกาที่ใช้ค่าจ้างเฉลี่ยถึง 35 ปี ซึ่งแปลว่าหากอยู่ในระบบน้อยกว่า 35 ปี ค่าจ้างเฉลี่ยจะต่ำลงเพราะปีที่ไม่ทำงานจะมีค่าจ้างเป็นศูนย์

2) การจัดเก็บเงินสมทบ

จากลักษณะของโครงสร้างประชากรที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุ โดยเมื่อพิจารณาจากการประมาณการโครงสร้างประชากรของประเทศไทยจาก World Population Prospects 2019 ซึ่งจัดทำโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations) พบว่า จากอัตราการเกิดที่ลดลงต่อเนื่อง โดย พ.ศ. 2572 อัตราการเกิดของประชากรเฉลี่ยอยู่ที่ 9.6 คนต่อประชากร 100,000 คน ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) ในอีก 2 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2567) และอัตราการเกิดของประชากรจะลดลงมาอยู่ต่ำสุดที่ 7.6 ในช่วง พ.ศ. 2603-2605 การที่สัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเทียบกับประชากรวัยทำงานสะท้อนถึงภาระทางการเงินของกองทุนประกันสังคมได้เป็นอย่างดีชัดเจนโดยเฉพาะ

กรณีชราภาพ เมื่อพิจารณาจากการประมาณจำนวนผู้ประกันตนจากข้อมูลอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานจำแนกตามอายุและเพศ และสัดส่วนของลูกจ้างรัฐบาลและเอกชน (เฉลี่ยที่ร้อยละ 50) โดยข้อมูลการสำรวจภาวะทำงานของประชากร เมื่อ พ.ศ. 2561 ที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า จำนวนผู้ประกันมาตรา 33 และ 39 จะเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจนถึง พ.ศ. 2579 และจะเริ่มลดลงตามประมาณการโครงสร้างประชากร

ทว่าอัตราการจัดเก็บเงินสมทบเมื่อเริ่มประกาศใช้ใน พ.ศ. 2533 นั้นอยู่ที่ร้อยละ 4.5 เท่ากันทั้งลูกจ้างนายจ้าง และรัฐบาล โดยที่ผ่านม้อัตราดังกล่าวได้ถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความสามารถในการจ่ายเงินสมทบ ภาวะเศรษฐกิจ และความมั่นคงของกองทุนฯ เพื่อให้สามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนที่จะมีในอนาคตได้ แต่เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ส่งผลให้อัตราสมทบดังกล่าวลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 2.5 สำหรับนายจ้างและผู้ประกันตน และคงอัตราร้อยละ 2.75 สำหรับรัฐบาล ซึ่งเมื่อเทียบเคียงผลการศึกษาของ อโนทัย พุทธิสารี, ฌฎิกานต์ วรสง่าศิลป์ และพรสวรรค์ รักเป็นธรรม (2564) พบว่า หากกองทุนฯ ไม่มีการปรับเปลี่ยกฎเกณฑ์ทั้งในส่วนของการส่งเงินสมทบและการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนจะพบว่า รายรับจากเงินสมทบจะลดลงเฉลี่ยร้อยละ 0.13 ต่อปีตามโครงสร้างประชากรในวัยทำงาน ขณะที่รายจ่ายจากสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.16 ต่อปี ดังนั้น เพื่อลดความเสี่ยงจากรายจ่ายที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุน คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการพิจารณาดำเนินการดังนี้

(1) การปรับเพิ่มเพดานของเงินเดือน : การปรับเพิ่มเพดานของเงินเดือนในการจ่ายเงินสมทบเนื่องจากเพดานค่าจ้าง 15,000 บาทต่อเดือน เป็นอัตราที่กำหนดตั้งแต่ พ.ศ. 2533 ซึ่งขณะนั้นครอบคลุมจำนวนลูกจ้างถึงร้อยละ 98.8 แต่จากข้อมูลล่าสุดในช่วง พ.ศ. 2563 พบว่า ผู้ที่มีเงินเดือนมากกว่า 15,000 บาทต่อเดือนมีสัดส่วนมากถึง 1 ใน 3 ขณะที่สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ไม่ได้อิงกับเงินเดือนกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตร และค่าทำศพ เป็นต้น ดังนั้นหากมีการปรับเพดานค่าจ้างเพื่อจ่ายเงินสมทบจะส่งผลให้ลูกจ้างมีเงินบำนาญสูงขึ้นในอนาคต (เมื่อคิดจากค่าเฉลี่ยของเงินเดือน 60 เดือนก่อนเกษียณ) จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้พบว่า เพดานของเงินสมทบสามารถกำหนดขั้นต่ำเป็น 7,500 บาทและขั้นสูงเพิ่มได้ถึงจำนวนเงิน 20,850 บาท

(2) การมีระบบบำนาญเพิ่มเติม : นอกเหนือจากการปรับเพิ่มเพดานของเงินเดือนแล้ว การกำหนดเกณฑ์การสมทบภาคบังคับ สำหรับผู้มีรายได้ในการดำรงชีพเท่ากับค่าเฉลี่ยของเงินรายได้ประชากร⁴ และเพิ่มขึ้นตามความสมัครใจสำหรับประชากรที่มีรายได้มากกว่าค่าเฉลี่ยรายได้ประชากรทั่วประเทศหรือมีศักยภาพเพียงพอที่จะสมทบเพื่อสร้างหลักประกันในการดำรงชีพหลังเกษียณ ซึ่งประเด็นข้อเสนอดังกล่าวนี้อยู่

⁴ โดยในปี พ.ศ. 2562 คนไทยทั่วราชอาณาจักรมีรายได้ต่อเดือน เฉลี่ยคนละ 26,018 บาท และเมื่อพิจารณาตามแต่ละภาค กรุงเทพฯ และ 3 จังหวัดปริมณฑล ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 37,751 บาท ซึ่งนับว่าสูงกว่าภาคอื่น ๆ มาก ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของภาคกลาง ได้แก่ 25,782 บาท ภาคเหนือ 20,270 บาท ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 20,600 บาท และภาคใต้ 25,647 บาท จะเห็นได้ว่าคนไทยในกรุงเทพฯ และ 3 จังหวัดปริมณฑลมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่าคนในจังหวัดอื่น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2562)

สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยทางเศรษฐศาสตร์ (อโนทัย พุทธารีย์ และคณะ, 2564) ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในพื้นที่ภาคสนามในการจำลองสถานการณ์อัตราการจ่ายเงินสมทบนอกเหนือจากเงินสมทบขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประมาณการร้อยละเงินสมทบเพิ่มเติมตามความสมัครใจในอัตราที่เหมาะสมที่สุด ที่จะทำให้ผู้ประกันตนได้รับเงินบำนาญเพียงพอกับรายจ่ายเมื่อเกษียณ โดยคณะผู้วิจัยตั้งสมมุติฐานว่า หากผู้ประกันตนไม่มีรายได้จากแหล่งรายได้อื่น ๆ เลย ผู้ประกันตนจะมีเงินบำนาญเพียงพอกับรายจ่ายที่จำเป็นในชีวิตประจำวันหรือไม่ อย่างไร โดยแบ่งสถานการณ์ออกเป็น 4 สถานการณ์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- กรณีฐาน เป็นสถานการณ์ที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่มีการจ่ายสมทบเพิ่มเติมไปจากที่กฎหมายกำหนด จะพบว่า ผู้ประกันตนส่วนใหญ่มีบำนาญต่ำกว่ารายจ่าย 5,000 บาท (รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย) และมีผู้ประกันตนไม่ถึงร้อยละ 5.0 ที่สามารถใช้ชีวิตอยู่ได้ด้วยเงินบำนาญเพียงแหล่งเดียว
- กรณีที่ 1 เป็นสถานการณ์ที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ร้อยละ 2.5 (ทั้งนี้ สำหรับบางคนอาจมากเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้) จะพบว่า ผู้ประกันตนส่วนใหญ่ หรือประมาณครึ่งหนึ่งมีรายได้ต่ำกว่ารายจ่าย 2,500 - 4,999 บาท ซึ่งยังอยู่ในระดับที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย
- กรณีที่ 2 เป็นสถานการณ์ที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ร้อยละ 5.0 จะพบว่า ผู้ประกันตนส่วนใหญ่ มีบำนาญต่ำกว่ารายจ่าย 0 - 2,499 บาท ซึ่งยังอยู่ในระดับที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย
- กรณีที่ 3 เป็นสถานการณ์ที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ร้อยละ 10.0 จะพบว่า ผู้ประกันตนส่วนใหญ่ บำนาญมากกว่ารายจ่าย 1 - 2,500 บาท หรืออยู่ในระดับเพียงพอกับรายจ่ายแล้ว

ตารางที่ 5 สถานะเงินบำนาญต่อรายจ่าย ในสถานการณ์การจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนด

สถานะเงินบำนาญต่อรายจ่าย	สถานการณ์การจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม			
	กรณีฐาน	[กรณี 1] + 2.5%	[กรณี 2] + 5.0%	[กรณี 3] +10.0%
เงินบำนาญต่ำกว่ารายจ่าย				
บำนาญต่ำกว่ารายจ่าย 5,000 บาท	38.6%	21.9%	18.5%	11.4%
บำนาญต่ำกว่ารายจ่าย 2,500 - 4,999 บาท	35.4%	50.6%	26.0%	5.8%

ตารางที่ 5 สถานะเงินบำนาญต่อรายจ่าย ในสถานการณ์การจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนด

สถานะเงินบำนาญต่อรายจ่าย	สถานการณ์การจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม			
	กรณีฐาน	[กรณี 1] + 2.5%	[กรณี 2] + 5.0%	[กรณี 3] +10.0%
บำนาญต่ำกว่ารายจ่าย 0 - 2,499 บาท	21.2%	22.2%	35.8%	24.0%
เงินบำนาญมากกว่ารายจ่าย				
บำนาญมากกว่ารายจ่าย 1 - 2,500 บาท	4.1%	4.9%	9.5%	34.1%
บำนาญมากกว่ารายจ่าย 2,501 - 5,000 บาท	0.4%	0.5%	10.0%	16.2%
บำนาญมากกว่ารายจ่าย 5,001 บาทขึ้นไป	0.0%	0.0%	0.2%	8.6%

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าอัตราการจ่ายเงินสมทบตามความสมัครใจ ในอัตราที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 10.0 จากปัจจุบัน เป็นอัตราที่ทำให้ผู้ประกันตนส่วนใหญ่ มีเงินบำนาญเพียงพอกับรายจ่าย ด้วยเหตุนี้ หากกองทุนฯ ประสงค์จะให้อิสระกับผู้ประกันตนในการเลือกอัตราจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติม ควรมีการกำหนดเพดานไว้ที่ร้อยละ 10.0 เป็นขั้นสูง

3) การจ่ายคืนและการรับสิทธิประโยชน์

(1) การกำหนดช่วงอายุของการบำนาญชราภาพ : การกำหนดช่วงอายุการจ่ายบำนาญชราภาพต่ำเกินไป (Eligibility Age) การกำหนดให้ผู้ประกันตนมีสิทธิขอรับเงินบำนาญได้ตั้งแต่อายุ 55 ปี เป็นการกำหนดไว้ตั้งแต่ปี 2541 ซึ่งอายุขัยเฉลี่ยของคนไทยขณะนั้นอยู่ที่ 70 ปี แต่อายุขัยเฉลี่ยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น กองทุนฯ จึงต้องจ่ายเงินบำนาญนานขึ้นสำหรับผู้ประกันตนรุ่นหลังซึ่งมีอายุยืนยาวขึ้น ประเด็นการขยายช่วงอายุการจ่ายเงินบำนาญพบได้ในหลายประเทศ เพื่อแก้ปัญหาความไม่เพียงพอของเงินกองทุน (นงา วะสี, พิทวัส พูนผลกุล, ชินวัฒน์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา และพรพจ ปรปักษ์ขาม, 2563) ทั้งนี้ การขยายอายุเกษียณมีผลอย่างมากต่อผู้ประกันตนที่อยู่ในช่วงใกล้เกษียณ ดังนั้นจึงต้องมีการขยายอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยการขยายอายุที่มีสิทธิรับบำนาญตั้งแต่ปี 2565 ออกไปอีกปีละ 6 เดือนจนครบอายุเกษียณที่ 60 ปี จะช่วยให้เงินกองทุนมีเพียงพอที่จะจ่ายสิทธิประโยชน์บำนาญได้เพิ่มขึ้นจาก 33 ปี เป็น 36 ปี (อโนทัย พุทธาริ และคณะ, 2564) อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาทำให้ผู้ประกันตนจำนวนมากมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับเงินบำนาญก่อนระยะเวลาที่กำหนดเพื่อนำไปใช้สนับสนุนการดำรงชีพภายใต้สถานการณ์อันไม่เป็นปกติ ดังนั้นหากในอนาคตประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาวะที่คล้ายคลึงกับกรณีดังกล่าวนี้ การเปิดโอกาสให้ผู้ประกันตนได้รับเงินบำนาญหนึ่ง หรือบำนาญก่อนกำหนดจึงเป็นเสมือนการนำเงินออมมาใช้ในยามฉุกเฉิน แต่อาจจะเป็นการกู้ยืมเงินออกมาใช้ก่อนโดยสำนักงานประกันสังคม

อาจจะให้กู้ยืมภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่คิดดอกเบี้ย หรือคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำที่สุดเพื่อมิให้กระทบต่อผู้ประกันตน

(2) **การจ่ายบำนาญตามลักษณะชั้นบันได** : นอกเหนือไปจากการขยายอายุของการได้รับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพแล้ว แนวทางในการบริหารจัดการกองทุนเพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์ได้ตรงตามความต้องการมากที่สุดโดย สำนักงานประกันสังคม ไม่ได้จ่ายบำนาญในอัตราเดียวกันทั้งหมด แต่มีการพิจารณาการจ่ายในลักษณะของชั้นบันได คล้ายการจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุเพื่อควบคุมอัตราการจ่ายที่ไม่เป็นภาระต่อสำนักงานประกันสังคม และผู้ประกันตนก็ยังได้รับเงินในจำนวนที่เหมาะสมต่อสถานะทางเศรษฐกิจและความต้องการ อย่างไรก็ตามลักษณะของการจ่ายบำนาญตามลักษณะของชั้นบันไดนี้ จะต้องพึงระวังในระยะยาว เนื่องจากถ้าพิจารณาตามลักษณะของประชากร จะพบว่าแนวโน้มที่ประชากรส่วนใหญ่จะมีอายุยืนขึ้น ดังนั้นจึงมีความเสี่ยงที่สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพโดยเฉพาะเงินบำนาญที่จะอาจจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

(3) **การคงสิทธิการรักษาพยาบาล** : การคงสิทธิการรักษาพยาบาลตามสิทธิประกันสังคมเดิมที่ได้รับก่อนหน้ารับสิทธิชราภาพ สืบเนื่องจากอายุขัยเฉลี่ยของประชากรสูงขึ้น เนื่องด้วยการพัฒนาทางด้านทางการแพทย์และสาธารณสุข แต่กระนั้นผู้ประกันตนจำนวนมากจำเป็นต้องเข้ารับการรักษาพยาบาล ทั้งการรักษาโรคเรื้อรัง และโรคไม่เรื้อรัง อันเนื่องมาจากปัจจัยด้านการเสื่อมถอยของสมรรถภาพทางด้านร่างกาย ทว่าปัจจุบัน เกณฑ์การรับสิทธิประโยชน์ทางด้านสุขภาพของผู้ประกันตนจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้ประกันตนรับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ และจะเข้าสู่การรับสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้าตามสิทธิอันพึงมีของพลเมือง ซึ่งในหลายกรณีพบว่า การเปลี่ยนแปลงสิทธิของผู้ประกันตน ทำให้ไม่สามารถได้รับการรักษาโรคตามที่ตนเองเคยได้รับสิทธิประกันสังคม และต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก ในขณะที่บำนาญหรือบำเหน็จที่ตนเองได้รับนั้นมีจำนวนค่อนข้างน้อยไม่สามารถใช้จ่ายเพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาลได้ ดังนั้น ข้อเสนอจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงเห็นว่าการขยายสิทธิประโยชน์ทางด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ประกันตนที่ได้รับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพแล้วนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน และเป็นการลดความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุขเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่ได้รับบำนาญจากการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนอื่น ๆ ที่ยังสามารถรับสิทธิด้านการรักษาพยาบาลได้เมื่อเกษียณอายุงานและรับสิทธิชราภาพแล้ว

7.3 องค์ความรู้และระบบการสื่อสารประชาสัมพันธ์

1) **การพัฒนาทักษะทางการเงินของคนไทย (Financial Literacy)** : จากข้อมูลการศึกษาวิจัยพบว่า ผู้ประกันตนส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของตนเองกรณีชราภาพอยู่ค่อนข้างต่ำ รวมทั้งขาดความตระหนักถึงการออมเงินเพื่อไว้ใช้หลังเกษียณ แม้ว่าข้อมูลจากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เมื่อ พ.ศ. 2563 พบว่า ทักษะทางการเงินของไทย (Financial Literacy) และการดำเนินงานด้านการส่งเสริมความรู้ทางการเงินของคนไทย มีพัฒนาการระดับทักษะทางการเงินดี แต่ยังมีประเด็นที่สามารถพัฒนาและส่งเสริมเพิ่มเติม ได้แก่ การคำนวณดอกเบี้ยเงินฝากทบต้น การกระจาย

ความเสี่ยงในการลงทุน และมูลค่าของเงินตามกาลเวลา เมื่อพิจารณาระดับทักษะทางการเงินตามมิติช่วงวัย พบว่า ทุกวัยมีพัฒนาการที่ดีขึ้นในทุกด้านสอดคล้องกับภาพรวมของประเทศ โดย Gen Y มีระดับทักษะทางการเงินที่ดีที่สุดเมื่อเทียบกับวัยอื่นเนื่องจากมีคะแนนด้านความรู้และพฤติกรรมทางการเงินสูง แต่มีคะแนนทัศนคติทางการเงินค่อนข้างน้อย รองลงมาคือ Gen X โดยทัศนคติทางการเงินเป็นหัวข้อที่มีคะแนนสูงสุดเมื่อเทียบกับช่วงวัยอื่น Gen Z มีคะแนนทักษะทางการเงินค่อนข้างน้อย โดยมีคะแนนด้านพฤติกรรมและทัศนคติทางการเงินน้อยที่สุดในทุกช่วงวัย แต่มีพัฒนาการของระดับทักษะทางการเงินดีขึ้นมากเมื่อเทียบกับคะแนนปี 2561 และคนส่วนใหญ่มีความตระหนักเรื่องการออมเงินเพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน และการออมเพื่อการเกษียณ ซึ่งการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 น่าจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความจำเป็นของการเก็บเงินสำรองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม มีเพียงร้อยละ 38 ที่มีเงินสำรองอยู่ได้เกิน 3 เดือนหากต้องหยุดงานกะทันหัน แสดงให้เห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องส่งเสริมการออมให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้แรงจูงใจสำคัญในการออมมาจากการมีเป้าหมายหรือแผนที่ชัดเจนที่จะต้องใช้จ่ายเงินในอนาคต แต่มีเพียงร้อยละ 19.7 ที่จัดสรรเงินเพื่อออมก่อนนำเงินไปใช้จ่ายจึงอาจเป็นเหตุผลที่ทำให้เป้าหมายการออมไม่สำเร็จ

จากข้อมูลดังกล่าวนี้ ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับ สำนักงานประกันสังคมคือ การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและการแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของเงินออมในลักษณะของกองทุนประกันสังคม เพื่อสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ ร่วมไปกับการสร้างการส่งเสริมความรู้ทางการเงินที่มีการดำเนินงานโดย ธปท. อย่างไรก็ตาม การสร้างความรู้ความเข้าใจและการปลูกฝังพฤติกรรมในการออมของสำนักงานประกันสังคม ตลอดจนการใช้สิทธิประกันสังคมได้อย่างถูกต้องอาจจะมีมุ่งเน้นในส่วนของนักเรียนนักศึกษาที่กำลังจะเตรียมตัวเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเรียนในระดับอาชีวศึกษาซึ่งเป็นทั้งกลุ่มแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานมีฝีมือในสถานประกอบการระดับต่าง ๆ ซึ่งสถานประกอบการต่าง ๆ เหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องจ้างแรงงานทักษะในบางสาขาโดยเฉพาะช่างเทคนิคและช่างฝีมือ ซึ่งเป็นอาชีพที่ต้องผ่านระบบอาชีวศึกษาเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากแรงงานที่มีทักษะซึ่งเป็นกลุ่มผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาไม่สามารถปฏิบัติได้ ถึงแม้ว่าอัตราการจ้างงานแรงงานที่มีทักษะจะเพิ่มสูงขึ้นมาในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาก็ตาม (ณัฐสิริ รัชเกียรติวงศ์, 2559)

2) การพัฒนารูปแบบสื่อสารและประชาสัมพันธ์การเข้าถึงสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ : ปัจจุบันสื่อดิจิทัล หรือสื่อออนไลน์ประเภทต่าง ๆ เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการสื่อสารระหว่างบุคคลกับบุคคล และการสื่อสารระหว่างองค์กรกับบุคคล เนื่องจากระบบการสื่อสารในรูปแบบดิจิทัลเป็นระบบการสื่อสารที่ปัจจุบันสามารถเข้าถึงผู้รับสารได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงปัจจัยพฤติกรรมของผู้รับสารก็เป็นสิ่งสำคัญที่ผู้ส่งสารจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม สอดคล้อง โดยเฉพาะหากผู้ส่งสารเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ต้องส่งสารซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญให้แก่ประชาชน สำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานรัฐที่นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบการสื่อสารแบบดิจิทัลมาใช้เพื่อสื่อสารข้อมูลให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะผู้ประกันตนตามมาตราต่าง ๆ ได้รับทราบข้อมูลของหน่วยงานและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ปัจจุบัน สำนักงานประกันสังคม ได้พัฒนาสื่อดิจิทัลในหลายรูปแบบ เช่น Line official, Facebook Fan page, SSO-Life.com, Application SSO Connect Mobile, YouTube, และเว็บไซต์สำนักงานประกันสังคม เป็นต้น

ตลอดจนการนำเสนอผ่าน Infographic, Banner, และบทความผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การนำเสนอรายละเอียดต่าง ๆ ยังไม่สามารถทำให้ข้อมูลต่าง ๆ ของประกันสังคมถูกสื่อสารไปสู่ผู้ประกันและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งหมวดหมู่ของเนื้อหาประชาสัมพันธ์ ช่องทางการสื่อสารที่ไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริง รวมทั้งการขาดความถี่ของการประชาสัมพันธ์และการสื่อสาร ตลอดจนการไม่สามารถสร้างความจดจำถึงคุณค่าของสำนักงานประกันสังคมและภารกิจของสำนักงานฯ ให้แก่ผู้ใช้บริการได้ (ยุทธศาสตร์สำนักงานประกันสังคม, 2557) ดังนั้น แนวทางการสื่อสารที่สำนักงานประกันสังคม ควรมีการดำเนินงานในลักษณะดังนี้

(1) **ช่องทางการสื่อสาร :** การจัดทำและปรับปรุงระบบเทคโนโลยี ตลอดจนช่องทางการสื่อสารที่สามารถรองรับความต้องการของผู้ใช้บริการที่หลากหลายได้อย่างทันท่วงที (Real Time) และการสื่อสารสองทาง (Two-Way Communication) ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ สำนักงานประกันสังคม ได้ทันที 24 ชั่วโมง ในกรณีที่ผู้ใช้บริการต้องการสอบถามข้อมูลหรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ และควรมีการปรับปรุงข้อมูลข่าวสารของสำนักงานประกันสังคม ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ รวมทั้งมีช่องทางการคำนวณการได้รับสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันได้คำนวณอย่างสะดวก

(2) **รูปแบบการนำเสนอข้อมูล :** การนำเสนอข้อมูลข่าวสารของ สำนักงานประกันสังคม ควรเป็นการนำเสนอข้อมูลที่มีเนื้อหาทันสมัย กระชับ ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย จดจำง่าย เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการ ความสนใจ และพฤติกรรมของผู้ใช้บริการในแต่ละกลุ่มมากที่สุด โดยอาจจะเป็นการแยกประเภทของเนื้อหาการประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนประเภทของช่องทางการสื่อสารให้เหมาะสมกับผู้ใช้บริการในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย และยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ขององค์กรให้ประชาชนเกิดทัศนคติเชิงบวก

(3) **กลไกเครือข่ายชุมชน :** การใช้เครือข่ายชุมชนและอาสาสมัครกลุ่มต่าง ๆ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) เป็นผู้สนับสนุนการสื่อสารข้อมูลข่าวสารของ สำนักงานประกันสังคม แก่ประชาชนในระดับชุมชน หรือระดับหมู่บ้านเพื่อได้รับข้อมูลของ สำนักงานประกันสังคมอย่างต่อเนื่องและไม่สูญเสียสิทธิประโยชน์อันพึงได้รับ

นอกเหนือจากการพัฒนาระบบเทคโนโลยีการสื่อสารและนำเสนอข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนได้ใช้บริการได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการแล้ว สำนักงานประกันสังคม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการฝึกอบรมให้ความรู้ที่เกี่ยวกับการใช้งานระบบการสื่อสารสารสนเทศ และระบบดิจิทัลต่าง ๆ ให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการเพื่อเป็นการเพิ่มทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญในการใช้งานด้านสื่อดิจิทัลของ สำนักงานประกันสังคม ให้มีประสิทธิภาพทันต่อยุคสมัยและพฤติกรรมของผู้ใช้บริการที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งควรมีการประเมินผลและติดตามการใช้งานผ่านสื่อดิจิทัลของผู้ใช้บริการทุก ๆ ไตรมาส เพื่อนำผลประเมินมาปรับปรุงเนื้อหา รูปแบบการนำเสนอสื่อและช่องทางการใช้งานสื่อสารดิจิทัลที่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้บริการให้มากที่สุด

7.4 การสร้างระบบ/แรงจูงใจสำหรับผู้ประกอบการ

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ในการจัดส่งเงินสมทบของนายจ้างหากมีการนำส่งเงินสมทบในอัตราที่เป็นจริงตามเงินเดือนของลูกจ้างในสถานประกอบการคือ การเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้แก่ นายจ้างในกรณีต่าง ๆ เช่น การได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ และไม่ต้องลงเป็นรายจ่ายทางภาษี และได้รับยกเว้น สำหรับรอบระยะเวลาบัญชีที่ได้รับเงินสนับสนุน

รายการอ้างอิง/References

- กรกรัณย์ ชีวะตระกูลพงษ์ และจันทร์ทิพย์ บุญประกายแก้ว. (2553). *โครงการผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบบำนาญรูปแบบต่างๆ*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- กรมสุขภาพจิต. (2562). *The Psychology of Money*. สืบค้นจาก <https://www.dmh.go.th/news/view.asp?id=2252>.
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2565). *เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รับเงินพิเศษ 6 เดือน*. สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2564, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/1001164>.
- กฤษฎาเรศ พูลศิลป์. (2557). *การรับรู้เกี่ยวกับกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพของผู้ประกันตนในจังหวัดชลบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยบูรพา, คณะรัฐศาสตร์, สาขาการบริหารทั่วไป.
- จิราพร ชิตดี, สุรัตน์ มงคลรัฐญา, นพวรรณ โพนชุกุล, พงศธร จินตกานนท์, และพัชรวรรณ สุขมาลินท์. (2561). *รายงานผลการสำรวจ สภาวะสุขภาพของปากแห่งชาติครั้งที่ 8 ประเทศไทย พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์.
- ชาญณรงค์ ชัยพัฒน์ และพีระ ตั้งธรรมรักษ์. (2564). *ผลกระทบของการตั้งเป้าหมายทางการเงินและการให้ความรู้ทางการเงินต่อความยั่งยืนทางการเงินส่วนบุคคลและพฤติกรรมการออมเพื่อวัยเกษียณ*. *วารสารเศรษฐศาสตร์และกลยุทธ์การจัดการ*. 8(1), 19-37.
- มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด. (2565). *เด็กเกิดน้อยลงกับอนาคตของครอบครัวไทย*. สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2564, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/columnist/998332>.
- ณรงค์กร นโนจันทร์เพ็ญ. (2562). *รายงานยูเอ็นคาดการณ์ประชากรโลกเพิ่มสูงถึง 9.7 พันล้านคนภายในปี 2050*. สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2564, จาก <https://thestandard.co/the-world-population-prospects-2019/>.
- ณัฐสิริ รัชเกียรติวงศ์. (2559). *การปฏิรูปอาชีวศึกษาของประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2564, จาก <http://tdri.or.th/2016/08/vocational-education-reform>.

- ฐิติมา ชูเชิด. (2562). *เมื่อกองทุนบำนาญในโลกต้องเร่งปรับตัวเพื่อความอยู่รอด*. สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2564, จาก https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_17Dec2019.aspx.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.). (2563). *ผลการสำรวจทักษะทางการเงินของไทย (Financial Literacy) ปี 2563 และการดำเนินงานด้านการส่งเสริมความรู้ทางการเงินของ ธปท.* สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2564, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/PressandSpeeches/Press/2021/Pages/n7764.aspx>.
- นงา วะสี, พิทวัส พูนผลกุล, ชินวัฒน์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา และพรพจ ปรปักษ์ขาม. (2563). *ระบบจัดการรายได้ผู้สูงอายุ: ควรปรับเปลี่ยนอย่างไรให้เพียงพอและยั่งยืน ตอนสังคมสูงวัย กับทางเลือกที่รัฐ (และประชาชน) ต้องเลือก*. สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2564, จาก <https://www.pier.or.th/abridged/2021/14/>.
- ยุทธศาสตร์สำนักงานประกันสังคม. (2557). *กลุ่มปัญหาเกี่ยวกับช่องทางการสื่อสารประชาสัมพันธ์ของสำนักงานประกันสังคม*. กรุงเทพฯ: กองนโยบายและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน.
- รัฐบาลไทย. (2565). *ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2565*. สืบค้นเมื่อ 13 พฤษภาคม 2565, จาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/54427>.
- วราวุธ สุวรรณระดา. (2558). *การปฏิรูประบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง*. สืบค้นเมื่อ 13 พฤษภาคม 2565, จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/SymposiumDocument/symposium2015_paper5.pdf.
- วราวุธ สุวรรณระดา และถาวร สกุกพานิชย์. (2565). *สรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.* สืบค้นเมื่อ 13 พฤษภาคม 2565, จาก <https://waymagazine.org/the-analysis-of-social-security-act/>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2549). *การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ: เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2550*. กรุงเทพมหานคร: การจัดการบริหารการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักงานประกันสังคม. (2565). *กองทุนประกันสังคม*. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2564, จาก <http://capr.tsu.ac.th/UserFiles/01%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%8A%E0%B8%99%E0%B9%8C.pdf>.
- สำนักงานประกันสังคม. (2562). *คู่มือผู้ประกันตน*. สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2564, จาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER2/DRAWER056/GENERAL/DATA0000/0000578.PDF>.

- สำนักเงินสมทบ, สำนักเสริมสร้างความมั่นคงแรงงานนอกระบบของสำนักงานประกันสังคม. (2563). *คู่มือประกันสังคม*. นนทบุรี.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). *บทสรุปสำหรับผู้บริหารการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ.2562*. สืบค้นเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ 2565, จาก http://www.nso.go.th/sites/2014/Doc Lib13 /ด้านสังคม/สาขารายได้/เศรษฐกิจสังคมครัวเรือน/62/Exclusive_62.pdf.
- อินทัย พุทธาริ, ณิชฎีกานต์ วรสง่าศิลป์ และพรสวรรค์ รักเป็นธรรม. (2564). *ทางออกของประกันสังคมเพื่อลูกหลานไทยในอนาคต*. สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2565, จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ_191.pdf.
- Guyen, M. (2019). *Extending pension coverage to the informal sector in Africa*. Social Protection & Jobs'.
- Nada Wasi, Chinnawat Devahastin Na Ayudhya, Ponpoje Porapakkarm, Nuarpear Lekfuangfu, & Suphanit Piyapromdee. (2021). Putting an economic framework into Thailand's pension reform. *Puey Ungphakorn Institute for Economic Research*. July 2011, (155), 1-23.

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ต่อดัชนีชี้วัด ระดับสันติภาพของสังคมไทย

Impact of the COVID-19 on the Thai Peace Index

เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว¹ และชลัท ประเทืองรัตน²

Kiatanantha Lounkaew and Chalut Pratheuangrattana

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Economics, Thammasat University

E-mail : klounkaew@econ.tu.ac.th

Date Received : 5 July 2022 Date Revised : 16 September 2022

Date Accepted : 26 September 2022 Date Accepted online : 27 September 2022

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคำนวณดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพของสังคมไทย (Thai Peace Index: TPI) และประเมินผลกระทบของการระบาดของโควิด-19 ต่อระดับสันติภาพของสังคมไทย ด้วยการเปรียบเทียบผลของปี 2562 ที่เป็นช่วงก่อนเกิดการระบาดของโควิดและปี 2564 ซึ่งคาดว่าจะเป็ช่วงสุดท้ายของการระบาดของโควิด-19 ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพที่คำนวณประกอบไปด้วย 4 ด้านคือ 1) ไม่มีความรุนแรงทางกายภาพ (P1) 2) ความปลอดภัยและความมั่นคงในสังคม (P2) 3) การยอมรับความหลากหลาย/การไม่เลือกปฏิบัติ/การเคารพสิทธิมนุษยชน (P3) และ 4) มีความเหลื่อมล้ำในสังคมน้อย และมีการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม (P4)

ในการคำนวณค่าดัชนีจะใช้ข้อมูลจาก 1) สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประกอบไปด้วยข้อมูลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรที่แบบสอบถามด้านทัศนคติของสถาบันพระปกเกล้าไปพร้อมกับแบบสอบถามหลักของการสำรวจ ข้อมูลรายได้และข้อมูลการถือครองทรัพย์สินจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และ 2) ข้อมูลที่รวบรวมโดยหน่วยงานอื่น สำหรับขั้นตอนการสร้างดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพ ประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอน ขั้นที่ 1 คือ การปรับค่าข้อมูลให้สามารถแบ่งระดับได้ ขั้นที่ 2 คือ การจัดกลุ่มของข้อมูลด้วยเครื่องมือทางสถิติที่เหมาะสม ขั้นที่ 3 คือ คำนวณดัชนีด้วยการปรับข้อมูลให้เป็นค่ากลาง (Normalization) ขั้นที่ 4 คือการคำนวณดัชนีในภาพรวม และขั้นที่ 5 การคำนวณดัชนีในระดับจังหวัด

¹ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

ผลการศึกษา พบว่า ค่าดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพของไทยในปี พ.ศ. 2564 สูงขึ้นกว่าปี พ.ศ. 2562 จากคะแนนเต็ม 5 คะแนน ปี พ.ศ. 2562 ได้ 3.37 คะแนนและเพิ่มเป็น 3.42 คะแนนในปี พ.ศ. 2564 อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์เป็นรายด้านจะพบว่า ดัชนี P1 มีค่าลดลงจาก 3.64 คะแนนเป็น 3.61 คะแนน ดัชนี P2 มีค่าเพิ่มขึ้นจาก 3.23 คะแนนเป็น 3.29 คะแนน ดัชนี P3 มีค่าเพิ่มขึ้นจาก 3.33 คะแนนเป็น 3.44 คะแนน และดัชนี P4 มีค่าเพิ่มขึ้นจาก 3.26 คะแนนเป็น 3.35 คะแนน ประเด็นที่น่าสังเกตคือ ในประเด็นของความเหลื่อมล้ำนั้น ดัชนีย่อยที่มีค่าลดลง ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน นอกจากนี้แล้ว ผลกระทบจากโควิด-19 ในระดับจังหวัดมีความแตกต่างกันตามระดับการพัฒนาของจังหวัด ผลจากการศึกษานี้สามารถนำไปประกอบการกำหนดนโยบายระดับพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น การเปรียบเทียบดัชนีในปี พ.ศ. 2562 กับปี พ.ศ. 2564 ของจังหวัดเลย พบว่า มีปัญหาความรุนแรงทางกายภาพเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำเอาข้อมูลนี้ไปใช้เพื่อจัดลำดับความสำคัญของการทำงาน ทั้งในด้านการหาสาเหตุว่าความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นมาจากสาเหตุใดและการออกมาตรการและแนวทางในบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นให้เหมาะสมกับบริบทของจังหวัดต่อไป

คำสำคัญ : โควิด-19 ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพ ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพเชิงบวก ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพ
เชิงลบ ดัชนีนิติธรรม/นิติรัฐ

Abstract

This study had two objectives, to 1) calculate the Thailand - Global Peace Index (TPI) for 2020 and 2022; and 2) examine how the Novel Coronavirus 2019 (COVID-19) pandemic affected the TPI at the aggregate level and for each of four subindices: 1) lessening physical violence (P1); 2) safety and stability of society (P2); 3) acceptance of diversity and fair treatment (P3); and 4) social equality and fair resource distribution (P4).

Data used to construct the subindices was drawn from two surveys administered by the National Statistical Office (NSO): 1) a labor force survey with a questionnaire section developed for the purposes of this study; and 2) a socioeconomic survey. Five steps were involved to calculate each index: 1) standardizing data by Z-score; 2) statistically clustering data; 3) normalizing data to make each index unit-free; calculating national level indices; and appraising provincial level indices.

Results were that on a scale of 5, overall TPI score in 2022 (3.42) was higher than in 2020 (3.37). P1 value decreased from 3.64 to 3.61; P2 value increased from 3.23 to 3.29; P3 value increased from 3.33 to 3.44; and P4 value increased from 3.26 to 3.35. While overall P4 value increased, two subindex values declined: income inequality and land possessions.

Provincial impacts varied by per capita income. Provinces with lower income per capita tended to display higher variability of COVID-19 impact on TPI values; provinces with higher incomes were able to abate such effects, displaying lower degrees of variations. These TPI values may be used for area-based policy formation. For example, in Loei Province, the P1 index showed that physical violence was significantly higher in 2022 than in 2020, calling for prioritizing policy and resource allocation to address the issue.

Keywords: Peace Index, Positive Peace Index, Negative Peace Index, Rule of Law Index.

1. บทนำ

รายงานผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปี 2564 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 1 ความมั่นคง ได้นำเสนอข้อมูลรายงานดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพโลก (Global Peace Index: GPI) ซึ่งจัดทำโดยสถาบันเศรษฐศาสตร์และสันติภาพ (Institute for Economics and Peace: IEP) ระบุว่า ในปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยมีดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพโลกอยู่ในอันดับที่ 113 จาก 163 ประเทศทั่วโลกดีขึ้น จากปี พ.ศ. 2563 ที่อยู่อันดับที่ 114 อย่างไรก็ตาม อันดับดังกล่าว ยังห่างจากค่าเป้าหมายตามแม่บทภายใต้ ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคง ที่กำหนดให้ประเทศไทยจะต้องมีระดับดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพโลกเป็น 1 ใน 75 ของโลกภายในปี พ.ศ. 2565 ทั้งนี้ สถาบันเศรษฐศาสตร์และสันติภาพได้รายงานสถานการณ์โดย ภาพรวมของการจัดอันดับดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพโลกในปี พ.ศ. 2564 ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพโดยเฉลี่ย ทั่วโลกมีคะแนนลดลงร้อยละ 0.07 ยังถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับที่ไม่มีนัยสำคัญมากนัก รายงานดังกล่าวยังระบุอีกว่า 87 ประเทศ รวมถึงประเทศไทยมีพัฒนาการของสันติภาพที่ดีขึ้น และอีก 73 ประเทศมีระดับที่ตกต่ำลง อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 ซึ่งเกิดขึ้น ทั่วโลกส่งผลให้รัฐบาลหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยกำหนดมาตรการในการจำกัดสิทธิของประชาชน อาทิ กิจกรรมหรือการเคลื่อนไหวทางการเมืองในตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา (สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565)

นอกจากนี้ จากรายงานดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพโลก ซึ่งเก็บข้อมูลระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2563 – เมษายน พ.ศ. 2564 พบว่า ผลกระทบทางเศรษฐกิจก็ส่งผลกระทบต่อระดับสันติภาพเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการลดลง ของรายได้ อัตราการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้น แม้ว่ารัฐบาลในหลายประเทศจะใช้นโยบายทางการคลังเพื่อบรรเทา ผลกระทบต่อประชาชน แต่ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและความรู้สึกอึดอัดอันจากมาตรการล็อกดาวน์ เพื่อตอบสนองต่อโควิด-19 ก่อให้เกิดความไม่พอใจของประชาชนจนเกิดการประท้วงไม่น้อยกว่า 15,000 ครั้ง รวมถึงการประท้วงที่ใช้ความรุนแรง การก่อจลาจล หรือเหตุความรุนแรงอื่นที่เกี่ยวข้องกับโรคระบาด รวมถึงการประท้วงที่ไม่น้อยกว่า 5,000 ครั้ง ใน 158 ประเทศ หรือคิดเป็นการประท้วงเพิ่มขึ้นทั่วโลกร้อยละ 10 ผลกระทบของการระบาดของโควิด-19 ต่อสันติภาพของสังคมได้แสดงออกมาในรูปของความขัดแย้งที่ใช้ความ รุนแรง (Violent Conflicts) และการประท้วงที่ใช้ความรุนแรง (Violent Demonstrations) และการเลือก

ปฏิบัติ (Discrimination) เช่น มีการเลือกปฏิบัติมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2563 ร้อยละ 85 ของประชากรของประเทศในทวีปเอเชียและประเทศออสเตรเลียประสบกับการเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวกับสถานการณ์โรคระบาด ขณะที่ในเมืองแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา พบว่า มีอาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชัง (Hate Crime) เพิ่มขึ้นร้อยละ 717 นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลและความรุนแรงภายในครอบครัว (Family Conflict) ยังมีเพิ่มขึ้น มีการคาดว่า การกักตัวและความตึงเครียดทางการเงินอาจจะมีผลกระทบต่ออัตราการฆาตกรรมด้วยเช่นกัน อีกทั้งการแพร่ระบาดของโควิด-19 ยังส่งผลกระทบในแต่ละประเทศแตกต่างกัน โดยประเทศที่มีระดับสันติภาพสูงจะมีการฟื้นตัวเร็วกว่าประเทศที่มีดัชนีระดับสันติภาพต่ำ (Institute for Economics & Peace, 2020)

ผลกระทบของการระบาดของโควิด-19 ในประเทศไทยก็เป็นไปในลักษณะเดียวกัน มีการเพิ่มขึ้นของปัญหาทางเศรษฐกิจ ความเครียดของประชาชน การใช้ความรุนแรงในครอบครัวและสังคม การเกิดอาชญากรรม การเกิดปัญหาสังคม จนนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ลดลง โดยเฉพาะในกลุ่มเปราะบาง (สุภารัตน์ ทองปลิว และ กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์, 2564; ประภัสสร พงศ์พันธุ์พิศาล และคณะ, 2565) ผลการระบาดยังส่งผลต่อการแสดงออกทางการเมือง เห็นได้จากการที่ประชาชนจำนวนหนึ่งทำการประท้วงและแสดงความไม่พอใจต่อการดำเนินการของรัฐบาลไทยในการควบคุมสถานการณ์ รวมถึงการจัดสรรวัคซีน นอกจากนี้ ฟารีดา ปันจอร์ (2564) กล่าวว่า โควิด-19 ส่งผลกระทบต่อกระบวนการสร้างสันติภาพในด้านการดำเนินการที่ต่อเนื่องของไทย โดยเฉพาะความสงบสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากความรุนแรงของโรคระบาดส่งผลให้ต่อปิดพรมแดนระหว่างประเทศไทยและมาเลเซีย แต่สถานการณ์ดังกล่าวไม่ได้ขยายตัวรุนแรงมากนัก เนื่องจากปัจจัย 2 ประการ ประการแรกคือ การเปิดโอกาสให้กลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างกันมีโอกาสพูดคุยทำความเข้าใจกันอันเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลได้สนับสนุนแนวทางเชิงนโยบายให้ฝ่ายที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกันได้มีโอกาสเสนอความคิดเห็นกับรัฐบาลทั้งในพื้นที่ภาคใต้และรวมถึงจังหวัดอื่นในประเทศไทย อีกประการคือ การจัดตั้งนโยบายด้านความมั่นคงของฝ่ายทหาร ตำรวจและฝ่ายปกครองในการควบคุมป้องกัน และเฝ้าระวังเหตุรุนแรงที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับ Ide (2021) ที่กล่าวว่า สถานการณ์ความรุนแรงระหว่างพรมแดนประเทศของกลุ่มแบ่งแยกดินแดน Barisan Revolusi Nasional (BRN) และรัฐบาลลดลงตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2563 เนื่องจากกลุ่มแบ่งแยกดินแดนประกาศยุติสงครามเพื่อช่วยเหลือผู้ที่อาศัยในพื้นที่ที่ติดเชื้อโควิด-19 แต่เมื่อการติดเชื้อของคนในพื้นที่ลดลงก็กลับมาทำสงครามระหว่างพรมแดนประเทศอีกครั้ง

แม้ว่าข้อมูลที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะอธิบายถึงผลกระทบของโควิด-19 ต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพของไทยไว้อย่างครอบคลุมแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการประเมินขนาดของผลกระทบในด้านต่าง ๆ ออกมาเป็นปริมาณอย่างชัดเจนว่าผลกระทบแต่ละด้านมีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด บทความวิจัยนี้จึงได้สร้างดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพเพื่อจะแสดงให้เห็นถึงขนาดของผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระดับสันติภาพของประเทศทั้งในระดับประเทศ และผลกระทบในระดับจังหวัด เพื่อเป็นประโยชน์ในการประเมินสถานการณ์และใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อคำนวณดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพของสังคมไทยปี พ.ศ. 2562 และปี พ.ศ. 2564

2.2 เพื่อศึกษาผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ต่อดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพของสังคมไทยในภาพรวมและระดับจังหวัด

3. แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับสันติภาพ

3.1.1 แนวคิดสันติภาพของอาดัม เคิร์ล

ไซยนต์ รัชชกุล (2555) ได้กล่าวถึงแนวคิดของ Adam Curle นักวิชาการด้านการศึกษาเรื่องสันติภาพที่เสนอวิธีการศึกษาสันติภาพไว้ 2 แบบ แบบแรกเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่ไม่สันติ (Unpeaceful Relation) โดยประเมินจากระดับความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคนในสังคม การศึกษาสันติภาพแบบนี้มุ่งศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งโดยครอบคลุมปัจจัยเชิงลบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการศึกษา แบบที่สองเป็นการประเมินจากระดับของความสัมพันธ์เชิงสันติภาพ (Peaceful Relation) ที่สะท้อนออกมาจากการมีมิตรภาพต่อกัน มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน บนพื้นฐานของความเสมอภาคของทั้งสองฝ่าย การศึกษาในลักษณะนี้ให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงบวกที่เอื้อให้เกิดความสมานฉันท์ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคล หรือระหว่างกลุ่มคนในสังคม

3.1.2 แนวคิดสันติภาพของโยฮัน กัลตุง

Galtung (1996) ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการศึกษาสันติศึกษายุคใหม่ ได้ให้แบ่งสันติภาพออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) สันติภาพเชิงลบ (Negative Peace) หมายถึง การปราศจากความรุนแรง ปราศจากความกลัวต่อความรุนแรง ไม่มีสงคราม ไม่มีการต่อสู้ ไม่มีการสู้รบ และรวมถึงไม่มีความรุนแรงในทางกายภาพ ความรุนแรงดังกล่าวอาจเป็นสิ่งที่สัมผัสได้โดยตรง มองเห็นได้ชัดเจน หรือเป็นการรับรู้ได้จากความรู้สึก และ (2) สันติภาพเชิงบวก (Positive Peace) หมายถึง ผลของการประกอบกันขึ้นมาของทัศนคติ (Attitude) สถาบัน (Institutions) และโครงสร้าง (Structures) ที่เมื่อรวมกันแล้วทำให้สังคมเกิดความสันติภาพอย่างแท้จริงที่ยั่งยืน ส่งผลให้เกิดสภาพแวดล้อมในการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสังคม จากความหมายของสันติภาพเชิงบวกดังกล่าว สันติภาพเชิงบวกจึงมีความหมายรวมถึงสิ่งที่ไม่สามารถเห็นชัดเจน แต่มีบทบาทสำคัญในการทำให้เกิดหรือไม่เกิดสันติภาพได้ เช่น ความไว้วางใจ เชื่อใจ ความปรารถนาดีต่อกันและกัน การเคารพสิทธิและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ เป็นต้น (ชลัท ประเทืองรัตนา และเกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว, 2561)

3.2 ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพและสถานการณ์ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพของต่างประเทศและประเทศไทย

3.2.1 ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพเชิงลบ (Negative Peace Index)

สถาบันเศรษฐศาสตร์และสันติภาพ (The Institute for Economics & Peace) จัดทำรายงานวัดระดับความสงบสุขของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งเป็นการวัดดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพเชิงลบโดยใช้ชื่อว่า “Global Peace Index” หรือ GPI ประกอบด้วย 3 ด้านหลัก ได้แก่ (1) ความขัดแย้งภายในและความขัดแย้งระหว่างประเทศที่ยังคงอยู่ (Ongoing Domestic and International Conflict) (2) ความปลอดภัยและความมั่นคงในสังคม (Societal Safety and Security) และ (3) การทหาร (Militarization) (ชลัท ประเทืองรัตนา และเกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว, 2561) จากรายงาน Global Peace Index ระบุว่า พ.ศ. 2564 ประเทศที่ถูกจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีสันติภาพมากที่สุดจาก 163 ประเทศทั่วโลก 3 อันดับแรกคือ ประเทศไอซ์แลนด์ นิวซีแลนด์ และเดนมาร์ก ตามลำดับ ในขณะที่ประเทศซีเรีย เยเมน และอัฟกานิสถาน ถูกจัดอยู่ในประเทศที่มีสันติภาพน้อยที่สุด สำหรับประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 113 ซึ่งดีขึ้นกว่า พ.ศ. 2563 ที่ถูกจัดอยู่ในอันดับ 114 (Institute for Economics & Peace, 2021)

3.2.2 ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพเชิงบวก (Positive Peace Index)

ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพเชิงบวกจัดทำโดยสถาบันเศรษฐศาสตร์และสันติภาพเช่นเดียวกับดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพเชิงลบ โดยสถาบันฯ ให้เหตุผลว่าการเข้าใจสันติภาพไม่สามารถทำได้โดยการศึกษาสันติภาพเชิงลบหรือการศึกษาแค่ความรุนแรงเท่านั้น ดังนั้นการศึกษาสันติภาพเชิงบวกจึงเป็นการศึกษาในประเด็นเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เศรษฐกิจเติบโต การอยู่ในสังคมร่วมกันอย่างสงบสุข มีความเท่าเทียมทางเพศ มีความสามารถในการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ จากรายงาน Positive Peace Index 2022 ระบุว่าใน พ.ศ. 2565 ประเทศที่ถูกจัดอันดับให้มีสันติภาพเชิงบวกที่ดีที่สุดจาก 163 ประเทศทั่วโลกคือ ประเทศสวีเดน เดนมาร์ก และฟินแลนด์ ตามลำดับ ในขณะที่ประเทศซึ่งถูกจัดอันดับให้มีสันติภาพเชิงบวกน้อยที่สุดคือ ประเทศโซมาเลีย ซูดาน และเยเมน ในส่วนของประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 60 ดีขึ้นจากอันดับที่ 68 ใน พ.ศ. 2563 (Institute for Economics & Peace, 2022a)

3.2.3 ดัชนีนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index)

โครงการความยุติธรรมโลก (World Justice Project หรือ WJP) เป็นโครงการติดตามความก้าวหน้าและประเมินระดับของหลักนิติธรรม (Rule of Law) ทั่วโลก WJP ได้จัดทำดัชนีชี้วัดด้านนิติธรรมนิติรัฐ (Rule of Law Index) เพื่อเป็นเครื่องมือในการชี้วัดความก้าวหน้าและประเมินการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมของ 102 ประเทศทั่วโลก โดยใช้วิธีการเก็บแบบสอบถามจากครัวเรือนและรวบรวมความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ สำหรับประเทศไทย WJP พบว่า ในปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 71 จาก

ทั้งหมด 102 ประเทศ ซึ่งลดลงจาก พ.ศ. 2558 ที่ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 56 (ชลัท ประเทืองรัตน และ เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว, 2561)

3.2.4 ดัชนีเสรีภาพในโลก (Freedom House)

องค์กร Freedom House ได้จัดทำรายงาน “เสรีภาพโลก” (Freedom in the World) โดยมี ผลการศึกษาของ 195 ประเทศ เป็นการจัดลำดับประเทศตามคะแนนของดัชนีของที่ Freedom House พัฒนาขึ้นมา ประกอบไปด้วยปัจจัย 2 อย่าง ได้แก่ เสรีภาพพลเมือง และสิทธิทางการเมือง จากนั้นจึงนำ ผลดัชนีมาจัดกลุ่มประเทศเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ประเทศที่มีเสรีภาพสมบูรณ์ (Free) มีเสรีภาพบางส่วน (Partly Free) และไม่มีเสรีภาพเลย (Not Free) (ชลัท ประเทืองรัตน และ เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว, 2561) รายงานเสรีภาพโลกประจำ พ.ศ. 2563 ระบุว่าประเทศไทยถูกจัดอันดับเป็น “ไม่มีเสรีภาพเลย” ซึ่งเป็น ผลมาจากการที่มาของรัฐบาลและความเห็นของผู้ประเมินเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการใช้กฎหมาย รวมถึงการล่วงละเมิดต่อนักเคลื่อนไหวทางการเมือง ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความคุ้มครองตามกระบวนการ อย่างเหมาะสม และมีการยกเว้นโทษสำหรับอาชญากรรมที่กระทำต่อนักเคลื่อนไหว (Freedom House, 2021)

3.2.5 ดัชนีก่อการร้าย (Global Terrorism: GTI)

จัดทำโดยสถาบันเศรษฐศาสตร์และสันติภาพ โดยได้พิจารณาจำนวนเหตุการณ์ก่อการร้าย จำนวนผู้เสียชีวิตที่เกิดจากผู้ก่อการร้าย จำนวนการบาดเจ็บที่เกิดจากผู้ก่อการร้าย และจำนวนตัวประกันที่เกิด จากผู้ก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในแต่ละปี เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของการก่อการร้ายใน 163 ประเทศ หรือ ครอบคลุมร้อยละ 99.7 ของประชากรโลก มีค่าดัชนีอยู่ระหว่าง 0 ถึง 10 โดยที่ 0 หมายถึง ไม่มีผลกระทบจาก การก่อการร้าย และ 10 หมายถึง ได้รับผลกระทบสูงสุดจากการก่อการร้าย รายงานดัชนีก่อการร้ายประจำ พ.ศ. 2564 ระบุว่าประเทศไทยมีค่าดัชนีก่อการร้ายอยู่อันดับที่ 22 จากทั้งหมด 163 ประเทศ ได้คะแนน 5.723 ทั้งนี้เมื่อเทียบกับ พ.ศ. 2563 ถือว่าคะแนนลดลง 0.450 ส่วนในระดับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ไทยมีค่า ดัชนีก่อการร้ายอยู่ในอันดับที่ 2 จากทั้งหมด 19 ประเทศ (Institute for Economics & Peace, 2022b)

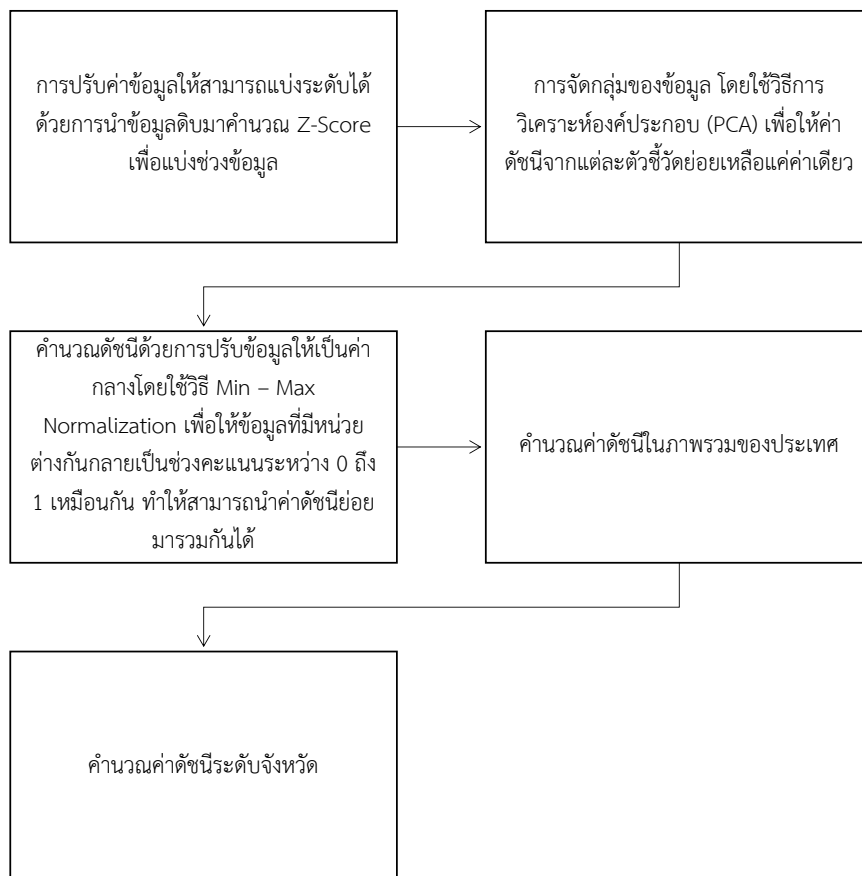
4. ระเบียบวิธีวิจัย

4.1 ข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณค่าดัชนี

ข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณค่าดัชนีมี 2 ประเภทด้วยกันคือ 1) ข้อมูลที่ได้จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประกอบไปด้วยข้อมูลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรที่แบบสอบถามด้านทัศนคติของ สถาบันพระปกเกล้าไปพร้อมกับแบบสอบถามหลักของการสำรวจ และข้อมูลรายได้ ข้อมูลการถือครอง ทรัพย์สินจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน มาประกอบการคำนวณในประเด็นที่เกี่ยวข้อง กับความเหลื่อมล้ำ และ 2) ข้อมูลที่รวบรวมโดยหน่วยงานอื่น

4.2 วิธีการคำนวณค่าดัชนี

การสร้างดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพ ประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอนที่สำคัญ ตามที่แสดงไว้ในภาพที่ 1 ขั้นที่ 1 คือ การปรับค่าข้อมูลให้สามารถแบ่งระดับได้ ขั้นที่ 2 คือ การจัดกลุ่มของข้อมูลด้วยเครื่องมือทางสถิติที่เหมาะสม (Data Grouping and Dimension Reduction) ขั้นที่ 3 คือ คำนวณดัชนีด้วยการปรับข้อมูลให้เป็นค่ากลาง (Normalization) ขั้นที่ 4 คือการคำนวณดัชนีในภาพรวม และขั้นที่ 5 การคำนวณดัชนีในระดับจังหวัด โดยมีรายละเอียดดังนี้



ภาพที่ 1 ขั้นตอนในการคำนวณค่าดัชนี

4.2.1 การปรับค่าข้อมูลให้สามารถแบ่งระดับได้

ในการสร้างดัชนีจากข้อมูลที่เป็นร้อยละหรือจำนวน เพื่อให้สามารถประเมินระดับ เช่น ระดับ 1-5 ได้นั้น ต้องมีการปรับค่าข้อมูลเพื่อให้ไม่มีหน่วย (Unit-Free) โดยการใช้ค่า Z-Score สามารถคำนวณได้โดยใช้สูตร

$$I_c^t = \frac{x_{qc}^t - x_{qc=\bar{c}}^t}{\sigma_{qc=\bar{c}}^t}$$

โดยที่ I'_c คือ ค่าของข้อมูลที่ปรับแล้ว x'_{qc} คือ ค่าของข้อมูลก่อนปรับค่าในเวลา t ส่วน $x'_{qc=\bar{c}}$ คือ ค่าฐานที่ใช้ในการเปรียบเทียบ และ $\sigma'_{qc=\bar{c}}$ คือ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของข้อมูลฐาน เมื่อมีการปรับค่าตามสูตรข้างต้นแล้ว จะสามารถแบ่งกลุ่มข้อมูลออกตาม Percentile ได้เป็น 5 ช่วง ตั้งแต่ระดับ 0 ถึง 100 โดยคะแนนระหว่าง 1 ถึง 5 คะแนน คะแนน 1 หมายถึงระดับสันติภาพต่ำสุด และคะแนน 5 หมายถึงระดับสันติภาพสูงสุด มีรายละเอียดในการกำหนดระดับคะแนนดังนี้

คะแนนที่ได้	รายละเอียดเกณฑ์การให้คะแนน
1	ค่าดัชนีที่คำนวณแบบ Z Score โดยมีค่าอยู่ในช่วง Percentile 1 – 20
2	ค่าดัชนีที่คำนวณแบบ Z Score โดยมีค่าอยู่ในช่วง Percentile 21 – 40
3	ค่าดัชนีที่คำนวณแบบ Z Score โดยมีค่าอยู่ในช่วง Percentile 41 – 60
4	ค่าดัชนีที่คำนวณแบบ Z Score โดยมีค่าอยู่ในช่วง Percentile 61 – 80
5	ค่าดัชนีที่คำนวณแบบ Z Score โดยมีค่าอยู่ในช่วง Percentile 81 – 100

4.2.2 การจัดกลุ่มของข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Principal Component Analysis: PCA)

ในกรณีที่มีข้อมูลหลายตัวที่เกี่ยวข้องกัน ก่อนการจัดทำดัชนีจะต้องมีการจัดกลุ่มของข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Principal Component Analysis: PCA) ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในการกำหนดน้ำหนักขององค์ประกอบ (Factor Loading) ให้กับตัวแปรแต่ละตัวที่ใช้ในการสร้างดัชนีย่อย และปรับโครงสร้างข้อมูลให้ปลอดจากหน่วยนับ (Unit Free) โดยจุดเด่นของวิธีการนี้คือ สามารถลดมิติของข้อมูลให้น้อยลง โดยจัดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาให้เป็นกลุ่มตัวแปร แต่ยังสามารถรักษาโครงสร้างเดิมของข้อมูลเอาไว้ และช่วยให้สามารถให้น้ำหนักกับปัจจัยแต่ละตัวได้ว่ามีความสำคัญต่อผลในภาพรวมระดับใด โดยพิจารณาจากการกระจายตัวของข้อมูลที่มีอยู่

4.2.3 คำนวณดัชนีด้วยการปรับข้อมูลให้เป็นค่ากลาง (Normalization)

การทำให้เป็นค่ากลางใช้วิธีการ Min-Max Normalization โดยใช้สูตรต่อไปนี้

$$I_i = \frac{x_i - \min(x_i)}{\max(x_i) - \min(x_i)}$$

โดยที่ x_i คือ ค่าประมาณค่าที่ i ของดัชนีตัวที่ i ส่วน $\min(x_i)$ คือ ค่าประมาณต่ำสุดของค่าประมาณค่าที่ i ของดัชนีย่อยตัวที่ i และ $\max(x_i)$ คือ ค่าประมาณสูงสุดของค่าประมาณค่าที่ i ของดัชนีย่อยตัวที่ i

การประมาณค่าด้วยวิธีนี้จะทำให้ค่าดัชนีอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 โดยค่าที่ใกล้ 1 หมายถึง ดัชนีตัวนั้นมีค่าสูง จุดเด่นของวิธีการนี้คือ สามารถวิเคราะห์ข้อมูลที่มีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกันให้มีความชัดเจนขึ้นได้ว่าการเทียบค่าเฉลี่ยเพียงอย่างเดียว เมื่อข้อมูลทุกชุดถูกปรับค่าด้วยวิธีการนี้ ดัชนีย่อยแต่ละตัวซึ่งเดิมมีหน่วยวัดที่แตกต่างกัน ก็สามารถนำมารวมกันได้โดยไม่ประสบปัญหาของหน่วยนับที่ต่างกัน วิธีการคำนวณเดียวกันนี้ยังสามารถปรับใช้กับกรณีของข้อมูลสถิติที่เก็บจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยให้ x_i คือ ค่าสถิติของปีล่าสุดที่ต้องการศึกษา $\min(x_i)$ คือ ค่าสถิติต่ำสุดในรอบ 3 ปี และ $\max(x_i)$ คือ ค่าสถิติสูงสุดในรอบ 3 ปี อย่างไรก็ตามในการศึกษาอาจจะเลือกช่วงเวลาที่ยาวกว่าหรือน้อยกว่า 3 ปี ขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อมูล และความต่อเนื่องของการเก็บข้อมูล ซึ่งจะต้องพิจารณาความเหมาะสมเป็นรายดัชนีต่อไป

4.2.4 การคำนวณดัชนีในภาพรวม

แนวทางในการวิเคราะห์ผลข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวมจะทำตามข้อเสนอแนะของ OECD (2008) ที่ระบุให้เริ่มต้นการวิเคราะห์ด้วยการคำนวณน้ำหนักของแต่ละดัชนีย่อยจากวิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบ จากนั้นให้วิเคราะห์โดยใช้ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ก่อนจะนำเอาผลที่ได้มาสร้างเป็นดัชนีประกอบ (Composite Index) ในแต่ละด้านให้ครบทั้ง 4 ด้าน โดยใช้สูตร

$$I_j = \sum_{i=1}^n w_{ji} h_i$$

โดยที่ I_j คือ ค่าดัชนีประกอบในด้านที่ j ส่วน w_{ji} คือ น้ำหนักองค์ประกอบที่ j ของตัวแปรที่ i (Factor loading) และ h_i คือ ค่าเฉลี่ยดัชนีย่อยตัวที่ i

4.2.5 การคำนวณดัชนีในระดับจังหวัด

สำหรับการคำนวณดัชนีที่มีข้อมูลระดับจังหวัดนั้น เนื่องจากข้อมูลระดับจังหวัดที่บางข้อมูลไม่มีความต่อเนื่อง เปรียบเสมือนภาพต่อที่ไม่สมบูรณ์ การนำข้อมูลที่ไม่ต่อเนื่องมากำหนดช่วงคะแนนจะทำให้ผลที่ได้มีความคลาดเคลื่อน ด้วยเหตุนี้ ก่อนการทำดัชนีจึงต้องมีการประมาณค่าฟังก์ชันการแจกแจงความน่าจะเป็น (Probability Density Function: pdf) โดยใช้ข้อมูลระดับจังหวัดมาเป็นฐานในการประมาณค่าเพื่อให้ได้ภาพการกระจายตัวที่สมบูรณ์ แล้วจึงนำค่าที่ได้จากการประมาณการกระจายตัวดังกล่าวมากำหนดเกณฑ์ในการเลือกระดับคะแนนของดัชนี โดยวิธีการประมาณค่าที่จะใช้ในการศึกษาคั้งนี้คือ Singh-Maddala Distribution (Singh & Maddala, 1976) โดยมีสมการที่ใช้ในการประมาณค่า ดังนี้

$$f(x) = \alpha \lambda \beta^{-\alpha} x^{\alpha-1} \left[1 + \left(\frac{x}{\beta} \right)^\alpha \right]^{-(\lambda+1)} ; x > 0, \alpha > 0, \beta > 0, \lambda > 0$$

โดยที่ค่าสัมประสิทธิ์ α , β , และ λ เป็นค่าคงที่ที่ประมาณค่าขึ้นมาด้วยวิธีภาวะน่าจะเป็นสูงสุด (Maximum Likelihood Estimation หรือ MLE) เพื่อใช้สร้างฟังก์ชันการแจกแจงความน่าจะเป็นของ

ตัวแปร X ที่เป็นค่าดัชนีย่อยแต่ละตัว ข้อมูลคะแนนที่ได้จากการปรับค่าการแจกแจงจะถูกนำมาคำนวณเป็นเกณฑ์คะแนนเช่นเดียวกับดัชนีในภาพรวมต่อไป โดยคะแนนที่คำนวณได้จะอยู่ระหว่าง 1 (สันติภาพน้อยที่สุด) ถึง 5 (สันติภาพมากที่สุด)

4.3 องค์ประกอบของดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพ

ตารางที่ 1 แสดงองค์ประกอบของดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพ 4 ทั้งด้านที่มีทั้งสิ้น 34 ดัชนีย่อย และแหล่งที่มาของข้อมูล รายละเอียดตามที่แสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 องค์ประกอบของดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพ 4 ด้านและแหล่งที่มาของข้อมูล

องค์ประกอบของดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพ	แหล่งที่มา
P1. ไม่มีความรุนแรงทางกายภาพ	
P1.1 มุมมองต่อระดับความรุนแรงในประเทศ	สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ
P1.2 มุมมองต่อระดับความรุนแรงในชุมชน	สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ
P1.3 มุมมองต่อระดับความรุนแรงในครอบครัว	สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ
P1.4 จำนวนของผู้เสียชีวิตจากความขัดแย้งภายในประเทศ	ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภายใต้ (Deep south watch)
P1.5 ผลกระทบของการก่อการร้าย	GTI-Global Terrorism
P2. ความปลอดภัยและความมั่นคงในสังคม	
P2.1 จำนวนของการฆาตกรรม (ต่อแสนคน)	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
P2.2 จำนวนของประชากรในเรือนจำ (ต่อแสนคน)	กรมราชทัณฑ์
P2.3 จำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจ (ต่อแสนคน)	สำนักงานสถิติแห่งชาติ
P2.4 จำนวนคดีเพศและทำร้ายร่างกาย	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
P2.5 มุมมองต่อความรู้สึกปลอดภัย/ความหวาดกลัว	สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ
P2.6 จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรง ในครอบครัว (ต่อแสนคน)	กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
P2.7 อัตราการฆ่าตัวตาย	กรมสุขภาพจิต
P2.8 สัดส่วนงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนากับการจัดซื้ออาวุธ	สำนักงานประมาณ
P2.9 จำนวนคดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
P3. การยอมรับความหลากหลาย/การไม่เลือกปฏิบัติ/การเคารพสิทธิมนุษยชน	
P3.1 มุมมองต่อการยอมรับให้บุคคลที่มีลักษณะแตกต่างจากคนทั่วไป มีบทบาททางสังคมและการเมือง	สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ
P3.2 มุมมองต่อการเลือกปฏิบัติในการใช้บริการภาครัฐ	สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ
P3.3 มุมมองต่อเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง	สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ
P3.4 มุมมองต่อเสรีภาพของสื่อมวลชน	สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ
P3.5 มุมมองด้านพหุวัฒนธรรม	สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ

องค์ประกอบของดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพ	แหล่งที่มา
P3.6 จำนวนเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (ต่อหนึ่งแสนคน)	กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา
P3.7 จำนวนกรณีที่มีการสังหาร การลักพา ทำให้สูญหาย การกักตัว และทรมานนักข่าวและนักสิทธิมนุษยชน	Reporters Without Borders
P3.8 จำนวนผู้ถูกกักขังที่รอการพิพากษาในสัดส่วนของประชากรในเรือนจำ	กรมราชทัณฑ์
P3.9 สถิติจำนวนคดีที่ถูกยกฟ้องใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	สำนักแผนงานและงบประมาณ ศาลยุติธรรม
P3.10 จำนวนคดีและการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 112	สำนักแผนงานและงบประมาณ ศาลยุติธรรม และข้อมูลจากศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน
P4. มีความเหลื่อมล้ำในสังคมน้อยและมีการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม	
P4.1 มุมมองต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม	สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ
P4.2 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้	สำนักงานสถิติแห่งชาติ
P4.3 การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน	สำนักงานสถิติแห่งชาติ
P4.4 ช่องว่างความยากจน	สำนักงานสถิติแห่งชาติ
P4.5 ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินการเงิน	ธนาคารแห่งประเทศไทย
P4.6 ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน	สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
P4.7 การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
P4.8 การเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	สำนักงานสถิติแห่งชาติ
P4.9 จำนวนเด็กหลุดออกจากระบบการศึกษา	สำนักงานสถิติแห่งชาติ
P4.10 สัดส่วนแพทย์พยาบาลต่อประชากร	สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

4.4 การเปรียบเทียบผลกระทบของโควิด-19 ที่มีต่อค่าดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพ

การเปรียบเทียบผลกระทบจะใช้การคำนวณความแตกต่างของค่าดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพระหว่างคะแนนที่ได้ในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นช่วงก่อนเกิดการระบาดของโควิด-19 กับค่าดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพของในปี พ.ศ. 2564 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดการระบาดของโควิด-19 มาแล้ว 2 ปี ถ้าค่าดัชนีปี พ.ศ. 2564 ต่ำกว่าปี พ.ศ. 2562 แสดงว่า การระบาดของโควิด-19 ทำให้ระดับสันติภาพลดลง

5. ผลการศึกษา

5.1 ผลการวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพของประเทศไทยในภาพรวม

ผลการศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ระดับสันติภาพในสังคมไทย ปี พ.ศ. 2562 และปี พ.ศ. 2564 ของดัชนีด้านสันติภาพ 4 ด้านคือ P1 ไม่มีความรุนแรงทางกายภาพ P2 ความปลอดภัยและความมั่นคงในสังคม P3 การยอมรับความหลากหลาย/การไม่เลือกปฏิบัติ/การเคารพสิทธิมนุษยชน และ

P4 มีความเหลื่อมล้ำในสังคมน้อยและมีการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม ค่าดัชนีระดับคะแนนสันติภาพของสังคมไทย ปี พ.ศ. 2562 และ ปี พ.ศ. 2564 มีรายละเอียดแสดงดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ดัชนี ค่าดัชนี และระดับคะแนนสันติภาพ ปี พ.ศ. 2562 และปี พ.ศ. 2564

ดัชนี	ระดับคะแนน		การเปลี่ยนแปลงของ ดัชนีชี้วัดระดับ สันติภาพ ปี พ.ศ. 2564 เทียบกับ ปี พ.ศ. 2562
	2562	2564	
P1 ไม่มีความรุนแรงทางกายภาพ			
P1.1 มุมมองต่อระดับความรุนแรงในประเทศ	2.67	2.48	ลดลง (-)
P1.2 มุมมองต่อระดับความรุนแรงในชุมชน	3.58	3.57	ลดลง (-)
P1.3 มุมมองต่อระดับความรุนแรงในครอบครัว	4.75	4.70	ลดลง (-)
P1.4 จำนวนของผู้เสียชีวิตจากความขัดแย้ง ภายในประเทศ (ต่อผู้ภายในประเทศ)	3.84	3.93	เพิ่มขึ้น (+)
P1.5 ผลกระทบของการก่อการร้าย	3.35	3.35	ไม่เปลี่ยนแปลง (0)
รวม	3.64	3.61	ลดลง (-)
P2 ความปลอดภัยและความมั่นคงในสังคม			
P2.1 จำนวนของการฆาตกรรม (ต่อแสนคน)	3.86	4.12	เพิ่มขึ้น (+)
P2.2 จำนวนของประชากรในเรือนจำ (ต่อแสนคน)	1.00	1.47	เพิ่มขึ้น (+)
P2.3 จำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจ (ต่อแสนคน)	3.39	3.43	เพิ่มขึ้น (+)
P2.4 จำนวนคดีเพศและทำร้ายร่างกาย	3.91	4.46	เพิ่มขึ้น (+)
P 2.5 มุมมองต่อความรู้สึกปลอดภัย/ความ หวาดกลัว	2.96	2.47	ลดลง (-)

ดัชนี	ระดับคะแนน		การเปลี่ยนแปลงของ ดัชนีชี้วัดระดับ สัมติภาพ ปี พ.ศ. 2564 เทียบกับ ปี พ.ศ. 2562
	2562	2564	
P2.6 จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงในครอบครัว (ต่อแสนคน)	3.05	2.41	ลดลง (-)
P2.7 อัตราการฆ่าตัวตาย	2.98	3.04	เพิ่มขึ้น (+)
P2.8 สัดส่วนงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาการ จัดซื้ออาวุธ	4.05	4.26	เพิ่มขึ้น (+)
P2.9 จำนวนคดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด	3.83	3.97	เพิ่มขึ้น (+)
รวม	3.23	3.29	เพิ่มขึ้น (+)
P3 การยอมรับความหลากหลาย/การไม่เลือกปฏิบัติ/การเคารพสิทธิมนุษยชน			
P3.1 มุมมองต่อการยอมรับให้บุคคลที่มีลักษณะ แตกต่างจากคนทั่วไปมีบทบาททางสังคมและ การเมือง	1.96	1.86	ลดลง (-)
P3.2 มุมมองต่อการเลือกปฏิบัติในการใช้บริการ ภาครัฐ	3.89	3.99	เพิ่มขึ้น (+)
P3.3 มุมมองต่อเสรีภาพในการแสดงออกทาง การเมือง	2.74	2.54	ลดลง (-)
P3.4 มุมมองต่อเสรีภาพของสื่อมวลชน	2.79	2.76	ลดลง (-)
P3.5 มุมมองด้านพหุวัฒนธรรม (ความหลากหลาย ทางศาสนา)	3.23	3.08	ลดลง (-)
P3.6 จำนวนเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (ต่อหนึ่งแสน คน)	2.40	4.19	เพิ่มขึ้น (+)
P3.7 จำนวนกรณีที่มีการสังหาร การลักพา ทำให้ สูญหาย การกักตัวและทรมานนักข่าวและนักสิทธิ มนุษยชน	5.00	5.00	ไม่เปลี่ยนแปลง (0)

ดัชนี	ระดับคะแนน		การเปลี่ยนแปลงของ ดัชนีชี้วัดระดับ สัมติภาพ ปี พ.ศ. 2564 เทียบกับ ปี พ.ศ. 2562
	2562	2564	
P3.8 จำนวนผู้ถูกกักขังที่รอการพิพากษาในสัดส่วน ของประชากรในเรือนจำ	3.15	3.22	เพิ่มขึ้น (+)
P3.9 สถิติจำนวนคดีที่ถูกยกฟ้องใน 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้	3.89	4.01	เพิ่มขึ้น (+)
P3.10 จำนวนคดีและการบังคับใช้กฎหมายตาม มาตรา 112	4.24	3.70	ลดลง (-)
รวม	3.33	3.44	เพิ่มขึ้น (+)
P4 มีความเหลื่อมล้ำในสังคมน้อยและมีการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม			
P4.1 มุมมองต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม	2.10	2.30	เพิ่มขึ้น (+)
P4.2 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้	2.67	2.51	ลดลง (-)
P4.3 การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน	2.78	2.84	เพิ่มขึ้น (+)
P4.4 ช่องว่างความยากจน	4.56	4.69	เพิ่มขึ้น (+)
P4.5 ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินการเงิน	3.08	3.19	เพิ่มขึ้น (+)
P4.6 ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน	3.70	3.64	ลดลง (-)
P4.7 การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	4.71	4.85	เพิ่มขึ้น (+)
P4.8 การเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	3.09	3.18	เพิ่มขึ้น (+)
P4.9 จำนวนเด็กหลุดออกจากระบบการศึกษา	3.16	3.61	เพิ่มขึ้น (+)

ดัชนี	ระดับคะแนน		การเปลี่ยนแปลงของ ดัชนีชี้วัดระดับ สัมติภาพ ปี พ.ศ. 2564 เทียบกับ ปี พ.ศ. 2562
	2562	2564	
P4.10 สัดส่วนแพทย์พยาบาลต่อประชากร	2.71	2.70	ลดลง (-)
รวม	3.26	3.35	เพิ่มขึ้น (+)
ภาพรวมประเทศ	3.37	3.42	เพิ่มขึ้น (+)

ผลจากการคำนวณคะแนนสัมติภาพในสังคมไทย ปี พ.ศ. 2564 และปี พ.ศ. 2562 โดยพิจารณาจากดัชนีระดับสัมติภาพในภาพรวม 4 ด้าน พบว่า ดัชนี P1 ไม่มีความรุนแรงทางกายภาพ ปี พ.ศ. 2564 ระดับคะแนนสัมติภาพลดลง (3.61 คะแนน) เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2562 (3.64 คะแนน) ดัชนี P2 ความปลอดภัยและความมั่นคงในสังคม ปี พ.ศ. 2564 ระดับคะแนนสัมติภาพสูงขึ้น (3.29 คะแนน) เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2562 (3.23 คะแนน) ดัชนี P3 การยอมรับความหลากหลาย/การไม่เลือกปฏิบัติ/การเคารพสิทธิมนุษยชน ปี พ.ศ. 2564 ระดับคะแนนสัมติภาพสูงขึ้น (3.44 คะแนน) เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2562 (3.33 คะแนน) และดัชนี P4 มีความเหลื่อมล้ำในสังคมน้อยและมีการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม ปี พ.ศ. 2564 ระดับคะแนนสัมติภาพสูงขึ้น (3.35 คะแนน) เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2562 (3.26 คะแนน) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแนวโน้มระดับคะแนนสัมติภาพของประเทศไทยในภาพรวมของปี พ.ศ. 2562 และปี พ.ศ. 2564 มีระดับคะแนนเท่ากับ 3.37 และ 3.42 คะแนนตามลำดับ มีค่าระดับคะแนนสัมติภาพอยู่ในระดับปานกลาง และระดับคะแนนสัมติภาพ ปี พ.ศ. 2564 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2562 ถึง 3 ด้านจากระดับคะแนนสัมติภาพ 4 ด้าน ส่งผลให้ระดับคะแนนสัมติภาพในภาพรวมประเทศ ปี พ.ศ. 2564 สูงขึ้นตามไปด้วย

เมื่อเปรียบเทียบระดับคะแนนสัมติภาพข้อมูลดัชนีองค์ประกอบของดัชนีด้านสัมติภาพทั้ง 4 ด้าน พบว่า ระดับคะแนนสัมติภาพ ปี พ.ศ. 2564 ของดัชนีองค์ประกอบ เปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2562 มีดังนี้

1) ดัชนี P1 ไม่มีความรุนแรงทางกายภาพ ดัชนีองค์ประกอบที่มีระดับคะแนนสัมติภาพสูงขึ้น ได้แก่ จำนวนของผู้เสียชีวิตจากความขัดแย้งภายในประเทศ (ต่อสู้ภายในประเทศ) มีระดับคะแนนสัมติภาพสูงขึ้น สะท้อนถึงสถานการณ์ความรุนแรงภายในประเทศที่ลดลง สำหรับดัชนีองค์ประกอบที่มีระดับคะแนนสัมติภาพลดลง ได้แก่ มุมมองต่อระดับความรุนแรงในประเทศ มุมมองต่อระดับความรุนแรงในชุมชน และมุมมองต่อระดับความรุนแรงในครอบครัว มีระดับคะแนนสัมติภาพลดลง

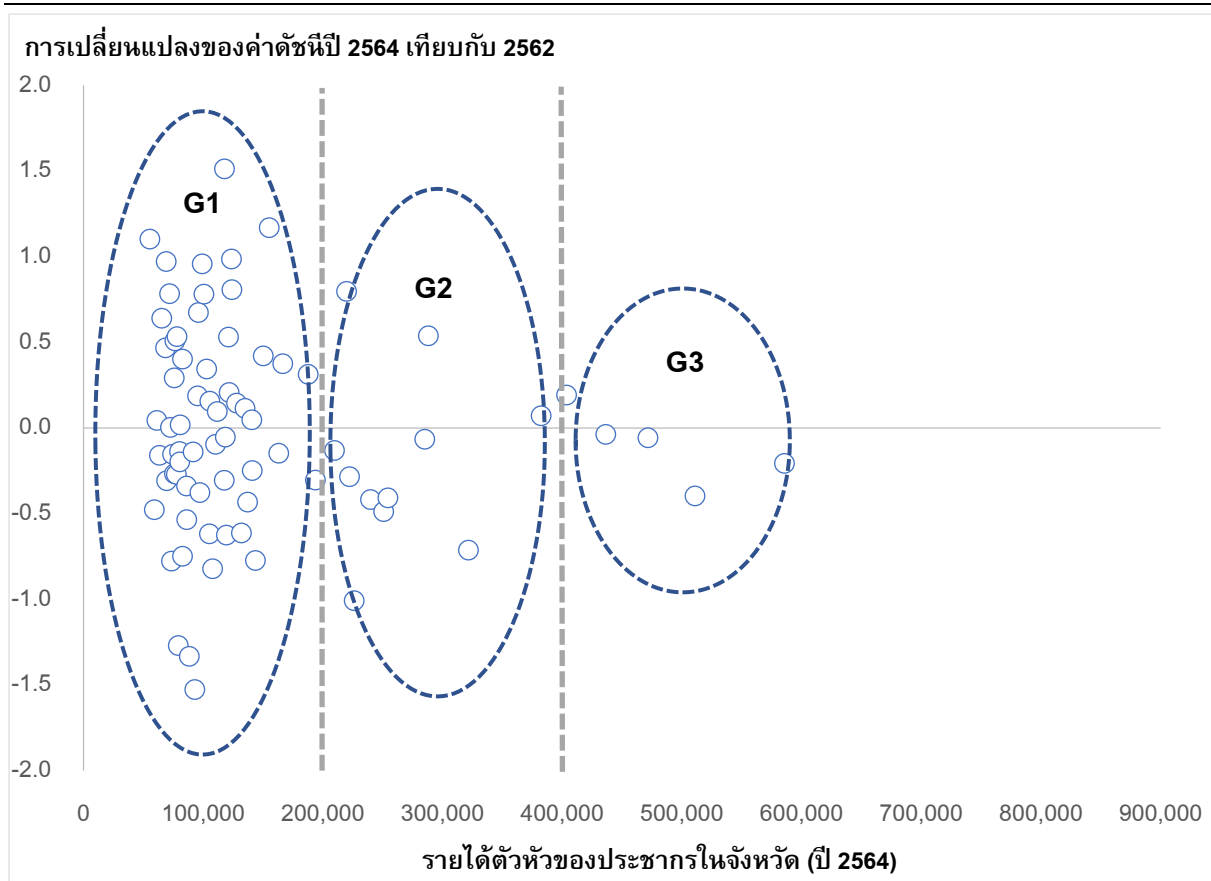
2) ดัชนี P2 ความปลอดภัยและความมั่นคงในสังคม ดัชนีองค์ประกอบที่มีระดับคะแนนสัมติภาพสูงขึ้น ได้แก่ จำนวนของการฆาตกรรม (ต่อแสนคน) จำนวนของประชากรในเรือนจำ (ต่อแสนคน) จำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจ (ต่อแสนคน) จำนวนคดีเพศและทำร้ายร่างกาย อัตราการฆ่าตัวตาย สัดส่วนงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาการกำจัดเชื้ออาวุธ และจำนวนคดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด มีระดับคะแนนสัมติภาพสูงขึ้นชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ประเด็นความปลอดภัยและความมั่นคงในสังคมที่มีระดับความปลอดภัยมากขึ้น สำหรับดัชนีองค์ประกอบที่มีระดับคะแนนสัมติภาพลดลง ได้แก่ มุมมองต่อความรู้สึกปลอดภัย/ความหวาดกลัว และจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงในครอบครัว (ต่อแสนคน) ระดับคะแนนสัมติภาพลดลง

3) ดัชนี P3 การยอมรับความหลากหลาย/การไม่เลือกปฏิบัติ/การเคารพสิทธิมนุษยชน ดัชนีองค์ประกอบที่มีระดับคะแนนสัมติภาพสูงขึ้น ได้แก่ มุมมองต่อการเลือกปฏิบัติในการใช้บริการภาครัฐ จำนวนเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (ต่อหนึ่งแสนคน) จำนวนผู้ถูกกักขังที่รอการพิพากษาในสัดส่วนของประชากรในเรือนจำ และสถิติจำนวนคดีที่ถูกยกฟ้องใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีระดับคะแนนสัมติภาพสูงขึ้นสะท้อนแนวทางการแก้ไขปัญหาการไม่เลือกปฏิบัติและการเคารพสิทธิมนุษยชนมีแนวโน้มที่ดีขึ้น สำหรับดัชนีองค์ประกอบที่มีระดับคะแนนสัมติภาพลดลง ได้แก่ มุมมองต่อการยอมรับให้บุคคลที่มีลักษณะแตกต่างจากคนทั่วไปมีบทบาททางสังคมและการเมือง มุมมองต่อเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง มุมมองต่อเสรีภาพของสื่อมวลชน มุมมองด้านพหุวัฒนธรรม ความหลากหลายทางศาสนา และจำนวนคดีและการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 112 ระดับคะแนนสัมติภาพลดลง

4) ดัชนี P4 มีความเหลื่อมล้ำในสังคมน้อยและมีการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม ดัชนีองค์ประกอบที่มีระดับคะแนนสัมติภาพสูงขึ้น ได้แก่ มุมมองต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน ช่องว่างความยากจน ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินการเงิน การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และจำนวนเด็กหลุดออกจากระบบการศึกษา มีระดับคะแนนสัมติภาพสูงขึ้นชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ลดน้อยลง สำหรับดัชนีองค์ประกอบที่มีระดับคะแนนสัมติภาพลดลง ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน และสัดส่วนแพทย์พยาบาลต่อประชากร ระดับคะแนนสัมติภาพลดลง

5.2 ผลการวิเคราะห์ผลกระทบจากโควิด-19 ในระดับจังหวัด

การวิเคราะห์ผลกระทบจากโควิด-19 ในระดับจังหวัดจะแบ่งกลุ่มจังหวัดโดยใช้รายได้ต่อหัวของประชากรในจังหวัดมาเป็นตัวแทน และนำค่าการเปลี่ยนแปลงของคะแนนดัชนีที่คำนวณจากการเอาคะแนนปี พ.ศ. 2564 มาลบกับคะแนนปี พ.ศ. 2562 โดยในภาพที่ 2 แขนงนอนเป็นรายได้ต่อหัวของจังหวัดที่สะท้อนระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ส่วนแกนตั้งเป็นการเปลี่ยนแปลงของคะแนนดัชนี หากมีค่าเป็นบวกแสดงว่าคะแนนดัชนีในปี พ.ศ. 2564 ของจังหวัดนั้นมีค่าสูงกว่าปี พ.ศ. 2562 หากคะแนนดัชนีมีค่าเป็นลบแสดงว่าคะแนนดัชนีในปี พ.ศ. 2564 ของจังหวัดนั้นมีค่าต่ำกว่าปี พ.ศ. 2562 จึงเป็นจังหวัดที่ระดับสัมติภาพลดลงเพราะผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19



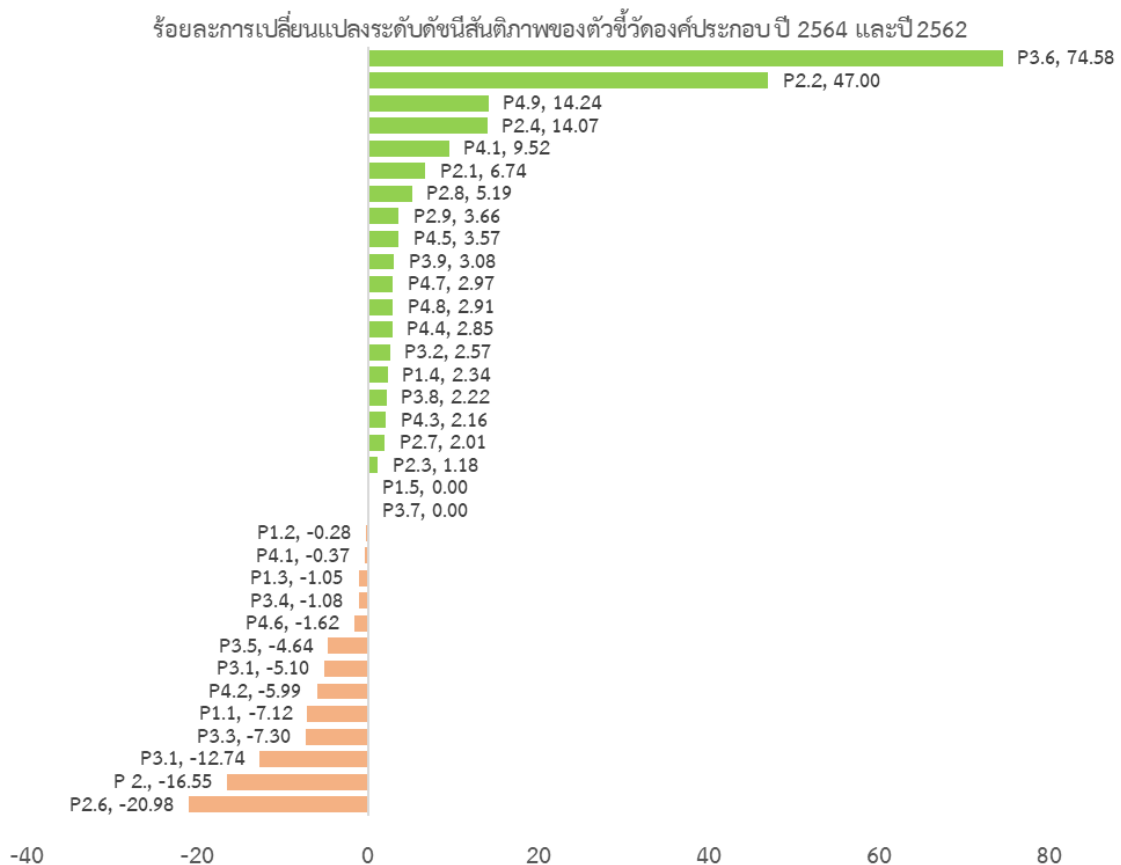
ภาพที่ 2 ผลกระทบของโควิด-19 จำแนกตามระดับรายได้ต่อหัวของจังหวัด

จากภาพที่ 2 จะเห็นได้ว่าสำหรับกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ (G1) ผลกระทบจากโควิด-19 จะมีความแตกต่างกันมาก มีทั้งจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงของค่าดัชนีเป็นบวก (ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพดีขึ้น) และเป็นลบ (ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพลดลง) ที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวเพื่อรับมือกับผลกระทบที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม สำหรับกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวสูงขึ้น (G2 และ G3) ความผันผวนของการเปลี่ยนแปลงของคะแนนดัชนีจะลดลง สะท้อนให้เห็นความสามารถในการรับมือกับผลที่เกิดขึ้นว่า เพิ่มขึ้นตามระดับการพัฒนาของจังหวัด ทำให้โดยภาพรวมแล้ว การกระจายตัวของข้อมูลจึงมีลักษณะเป็นสามเหลี่ยมปลายแหลม

6. อภิปรายผลการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงของดัชนีชี้วัดสันติภาพในภาพรวมของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2562 และปี พ.ศ. 2564 เมื่อพิจารณาจากปี พ.ศ. 2562 เป็นปีฐาน พบว่า ระดับคะแนนสันติภาพมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยมีระดับคะแนนสันติภาพเท่ากับ 3.37 และ 3.42 คะแนน ตามลำดับ โดยคะแนนมีระดับที่ค่อนข้างใกล้เคียงกัน และค่าระดับคะแนนสันติภาพอยู่ในระดับปานกลาง ในปี พ.ศ. 2564 ระดับคะแนนสันติภาพมีแนวโน้มลดลง ในดัชนี P1 ไม่มีความรุนแรงทางกายภาพ ขณะที่ดัชนี P2 ความปลอดภัยและความมั่นคงในสังคม ดัชนี P3 การยอมรับความหลากหลาย/การไม่เลือกปฏิบัติ/การเคารพสิทธิมนุษยชน และดัชนี P4

มีความเหลื่อมล้ำในสังคมน้อยและมีการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรม มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ในปี พ.ศ. 2564 เป็นสถานการณ์ที่อยู่ในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด -19 ดังนั้นผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระดับคะแนนสันติภาพจะเห็นภาพที่ชัดเจนจากการเปรียบเทียบระดับคะแนนสันติภาพในปี พ.ศ. 2562 และปี พ.ศ. 2564 คือ สถานการณ์ระดับสันติภาพของประเทศไทยก่อนและภายหลังการแพร่ระบาดของ โควิด -19 โดยระดับคะแนนสันติภาพที่เปลี่ยนแปลงไปจะเห็นได้จากดัชนีองค์ประกอบของสันติภาพทั้ง 4 ด้าน ที่มีร้อยละการเปลี่ยนแปลงของค่าระดับคะแนนสันติภาพของดัชนีองค์ประกอบตามรายละเอียดที่แสดงไว้ในภาพที่ 3 ดังนี้



ภาพที่ 3 ร้อยละการเปลี่ยนแปลงระดับดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพของดัชนีย่อยเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2564 กับปี พ.ศ. 2562

จากภาพที่ 3 ระดับคะแนนสันติภาพของดัชนีองค์ประกอบที่พิจารณาจากร้อยละการเปลี่ยนแปลงของค่าระดับคะแนนสันติภาพของปี พ.ศ. 2564 กับปี พ.ศ. 2562 จากดัชนีระดับสันติภาพ 4 ด้าน จำแนกออกเป็น 3 ส่วนคือ (1) ระดับคะแนนสันติภาพของดัชนีองค์ประกอบที่มีร้อยละการเปลี่ยนแปลงเป็นผลบวก แสดงว่ามีระดับสันติภาพเพิ่มขึ้น และ (2) ระดับคะแนนสันติภาพของดัชนีองค์ประกอบที่มีร้อยละการเปลี่ยนแปลงเป็นผลลบ แสดงว่ามีระดับสันติภาพลดลง (3) ระดับคะแนนสันติภาพของดัชนีองค์ประกอบที่มีร้อยละการเปลี่ยนแปลงเป็นผลศูนย์ แสดงว่าระดับสันติภาพไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ดัชนีองค์ประกอบที่มีร้อยละการเปลี่ยนแปลงเป็นผลบวก ร้อยละ 5 ขึ้นไป หรือมีระดับสันติภาพเพิ่มขึ้น ได้แก่ P3.6 จำนวนเหยื่อจากการค้ามนุษย์ (ต่อหนึ่งแสนคน) ร้อยละ 74.58 P2.2 จำนวนของประชากรในเรือนจำ (ต่อแสนคน) ร้อยละ 47.00 P4.9 จำนวนเด็กหลุดออกจากระบบการศึกษา ร้อยละ 14.24 P2.4 จำนวนคดีเพศและทำร้ายร่างกาย ร้อยละ 14.07 P4.1 มุมมองต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม ร้อยละ 9.52 P2.1 จำนวนของการฆาตกรรม (ต่อแสนคน) ร้อยละ 6.74 และ P2.8 สัดส่วนงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนากับการจัดซื้ออาวุธ ร้อยละ 5.19

ดัชนีองค์ประกอบที่มีร้อยละการเปลี่ยนแปลงเป็นผลลบ ร้อยละ 5 ขึ้นไป หรือมีระดับสันติภาพลดลง ได้แก่ P2.6 จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงในครอบครัว (ต่อแสนคน) ร้อยละ 20.98 P2.5 มุมมองต่อความรู้สึกปลอดภัย/ความหวาดกลัว ร้อยละ 16.55 P3.10 จำนวนคดีและการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 112 ร้อยละ 12.74 P3.3 มุมมองต่อเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง 7.30 P1.1 มุมมองต่อระดับความรุนแรงในประเทศ ร้อยละ 7.12 P4.2 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ร้อยละ 5.99 และ P3.1 มุมมองต่อการยอมรับให้บุคคลที่มีลักษณะแตกต่างจากคนทั่วไปมีบทบาททางสังคมและการเมือง ร้อยละ 5.10

ดัชนีองค์ประกอบที่มีร้อยละการเปลี่ยนแปลงเป็นศูนย์ หรือระดับสันติภาพไม่มีการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ P1.5 ผลกระทบของการก่อการร้าย และ P3.7 จำนวนกรณีที่มีการสังหาร การลักพาตัว ทำให้สูญหาย การกักตัวและทรมานนักข่าวและนักสิทธิมนุษยชน

จากผลการวิเคราะห์ดัชนีองค์ประกอบของดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพจากร้อยละการเปลี่ยนแปลงของปี พ.ศ. 2564 กับปี พ.ศ. 2562 จะเห็นได้ชัดเจนว่าจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้รัฐบาลต้องมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันการแพร่ระบาด เช่น มาตรการล็อกดาวน์และการเว้นระยะห่างทางสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการว่างงาน และส่งผลให้ระดับความรุนแรงภายในครอบครัวและชุมชนเพิ่มขึ้นจากความเครียดที่เพิ่มขึ้น เสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองลดลง และมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์โลกที่พบว่าการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้ระบบเศรษฐกิจเกิดความเสียหาย แรงงานมีการว่างงานเพิ่มขึ้น และเกิดความแตกแยกทางการเมือง อีกทั้งมีอัตราการเกิดความรุนแรงในครอบครัวและการฆ่าตัวตายเพิ่มมากขึ้น

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะที่ 1 การส่งเสริมสันติภาพในระดับพื้นที่ จากผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าระดับสันติภาพของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2564 โดยภาพรวมแล้วคะแนนระดับสันติภาพอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนคะแนนระดับจังหวัดมีทั้งจังหวัดที่คะแนนเพิ่มขึ้น ลดลง และความเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในระดับพื้นที่ต่อการแก้ปัญหาและส่งเสริมด้านสันติภาพ ดังนั้นการส่งเสริมสันติภาพไม่อาจให้ความสำคัญกับการดำเนินการในภาพรวมเพียงอย่างเดียว การส่งเสริมสันติภาพระดับพื้นที่ด้วยแนวทางที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ก็มีความสำคัญเช่นกัน โดยสามารถใช้ข้อมูลในระดับคะแนน

สันติภาพจากตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องที่ได้ระดับคะแนนลดลงหรือมีค่าต่ำมาเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดแนวทางเพื่อร่วมกันแก้ไขและยกระดับคะแนนดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพในระดับพื้นที่จังหวัด ยกตัวอย่างเช่น การเปรียบเทียบดัชนีในปี พ.ศ. 2562 กับปี พ.ศ. 2564 ของจังหวัดเลยพบว่า มีปัญหาความรุนแรงทางกายภาพเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำเอาข้อมูลนี้ไปใช้เพื่อจัดลำดับความสำคัญของการทำงาน ทั้งในด้านการหาสาเหตุว่าความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นมาจากสาเหตุใดและการออกมาตรการและแนวทางในบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นในให้เหมาะสมกับบริบทของจังหวัด

ข้อเสนอแนะที่ 2 การบูรณาการด้านการจัดเก็บข้อมูลและการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วน
ข้อมูลที่น่ามาคำนวณค่าดัชนีเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน มีรูปแบบ วิธีการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน รวมถึงช่วงระยะเวลาการจัดเก็บ ความต่อเนื่อง ความเป็นปัจจุบันของข้อมูล ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เป็นแหล่งข้อมูลสำหรับนำมาใช้ในการวิเคราะห์ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพ และหน่วยงานหลักที่รับหน้าที่ในการขับเคลื่อนด้านสันติภาพ ควรกำหนดแนวทางและกลไกการสร้างความร่วมมือในการกำกับติดตามการจัดเก็บข้อมูล การประสานงาน เพื่อจัดเตรียมข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ดัชนีชี้วัดระดับสันติภาพได้อย่างครบถ้วน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการประเมินการวัดระดับสันติภาพไปขับเคลื่อนการทำงานด้านสันติภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมต่อไป

ข้อเสนอแนะที่ 3 การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจด้านสันติภาพ ควรกำหนดแนวทางในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจด้านสันติภาพแก่ประชาชนในทุกช่วงวัยและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดวัฒนธรรมที่การยอมรับความหลากหลาย การไม่เลือกปฏิบัติ และการเคารพสิทธิมนุษยชน ภายใต้การวางแผนทาง แผนการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาด้านสันติภาพในแต่ละด้านที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา รวมทั้งสร้างกลไกการขับเคลื่อนแนวทางการดำเนินงานการบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ข้อเสนอแนะที่ 4 การใช้ประโยชน์จากข้อมูลผลกระทบจากโควิด -19 ต่อระดับคะแนนสันติภาพ
การแพร่ระบาดของโควิด-19 ส่งผลต่อสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางการเงิน รายได้ ก่อให้เกิดความรุนแรงทั้งในครอบครัวหรือภายในประเทศ ส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของประเทศ แนวทางการแก้ไขระยะสั้น การดำเนินงานด้านการส่งเสริมสันติภาพภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด -19 หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องทำงานบูรณาการความร่วมมือกันกับทุกภาคส่วน เพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาสภาพเศรษฐกิจและลดผลกระทบจากโควิด -19 โดยแนวทางหรือมาตรการดังกล่าวไม่ควรกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน การประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิตประจำวัน สามารถสร้างความเชื่อมั่น สร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มุ่งเน้นการดำเนินงานในพื้นที่กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ เนื่องจากประชาชนยังไม่สามารถรับมือหรือปรับตัวได้ และส่งผลต่อระดับคะแนนสันติภาพในระดับจังหวัด

7.2 ข้อเสนอแนะด้านการวิจัย

ในการคำนวณดัชนีระดับจังหวัดพบว่า ข้อมูลระดับจังหวัดไม่ได้ครอบคลุมดัชนีย่อยทั้ง 34 ดัชนี ทำให้การคำนวณระดับจังหวัดมีความแตกต่างจากภาพรวมของประเทศ การวิจัยในอนาคตจึงควรหาแนวทางสำหรับการคำนวณดัชนีระดับจังหวัดที่เหมาะสม โดยอาจพิจารณาการหาค่าตัวแทน (Proxy) มาใช้คำนวณ เพื่อให้ผลระดับจังหวัดมีความครอบคลุมในระดับเดียวกับผลการคำนวณระดับภาพรวมของประเทศ

8. กิตติกรรมประกาศ

โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนทุนการวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 คณะผู้วิจัยใคร่ขอแสดงความขอบคุณสถาบันวิจัยพระปกเกล้ามา ณ โอกาสนี้

9. รายการอ้างอิง/References

- ไชยันต์ รัชชกูล (2555). *โครงการมิติทางปรัชญาและวัฒนธรรมของการสร้างสันติภาพ: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์*. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- พาริตา ปันจอร์. (2564). ความท้าทายของกระบวนการสันติภาพจังหวัดชายแดนใต้ในสถานการณ์แพร่ระบาดของโควิด - 19. *วารสารรัฐสมิแล*. 42(1), 29-40.
- ชลัท ประเทืองรัตนา และ เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. (2561). *ดัชนีและตัวชี้วัดด้านสันติภาพที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทยและผลการวัดระดับสันติภาพในสังคมไทย*. สถาบันพระปกเกล้า.
- ประภัสสรราช พงศ์พันธุ์พิศาล, มนทยา สุนันทวิวัฒน์, สมหญิง พุ่มทอง, ลีรัตน์ อนุรัตน์พานิช. (2565). ผลกระทบด้านสุขภาพจากสถานการณ์ระบาดของโควิด-19 ต่อผู้มีความบกพร่องทางการเห็นในเขตกรุงเทพมหานคร. *วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข*. 16(2), 169-182.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *รายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปี 2564*. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2565 จาก http://nscr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2022/03/NS-Book_220363.pdf.
- สุภารัตน์ ทองปลิว และ กัมปนาท วงษ์วิวัฒน์พงษ์. (2564). ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมต่อประชาชนจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) : กรณีศึกษาตำบลนครไทยอำเภอหนองครกไทย จังหวัดพิษณุโลก. *Journal of Modern Learning Development*. 6(3), 107-122.
- Freedom House. (2021). *Freedom on the net 2021*. Retrieved June 29, 2022, from <https://freedomhouse.org/th/country/thailand/freedom-net/2021>.
- Galtung, J. (1996). *Peace By Peaceful Means*. Oslo: International Peace Research Institute.
- Ide, T. (2021). *COVID-19 and armed conflict*. *World development*, 140, 105355.

- Institute for Economics & Peace. (2020). *Covid – 19 And Peace*. Retrieved June 29, 2022, from <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/08/COVID19-and-Peaceweb.pdf>.
- Institute for Economics & Peace. (2021). *Global Peace Index 2021*. Retrieved June 29, 2022, from <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web-1.pdf>.
- Institute for Economics & Peace. (2022a). *Positive Peace Report 2022*. Retrieved June 29, 2022, from <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/01/PPR-2022-web.pdf>.
- Institute for Economics & Peace. (2022b). *Global Terrorism Index 2022: Measuring the Impact of Terrorism*. Sydney. Retrieved June 29, 2022, from <http://visionofhumanity.org/resources>.
- OECD. (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators : Methodology and User Guide*. Retrieved June 29, 2022, from <https://www.oecd.org/els/soc/handbookonconstructingcompositeindicatorsmethodologyanduserguide.htm>.
- Singh, S. K., & Maddala, G. S. (1976). A Function for Size Distribution of Incomes. *Econometrica*. 44(5), 963–970. <https://doi.org/10.2307/1911538> APA.



สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Thammasat University Research and Consultancy Institute
อาคารเนอเทค ชั้น 7 เซ็นทรัล 2 อ.พณิชยการ
นครพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
โทรศัพท์: 0-2813-3129-2, 0-2223-0757

www.turac.tu.ac.th