ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา
นายสรศักดิ์ เพียรเวช
นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร
บรรณาธิการ
นางจงเดือน สุทธิรัตน์
ผู้จัดการ
นางบุษราคำ เชาวน์ศิริ
กองบรรณาธิการ
นางพรรณพร สินสวัสดิ์
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬีวรรณ เติมผล
นางสาวสหวรรณ เพ็ชรไทย
นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี
ฝ่ายศิลปกรรม
นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์อศิวชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี
ฝ่ายธุรการ
นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธี จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกัลลา
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เซ็นพานิช
พิมพ์ที่
สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา
นางสาวกัลยรัชต์ ขาวสำอางค์

รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔-๕
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

บทบรรณาธิการ

นับตั้งแต่รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และก้าวเข้ามาบริหารประเทศอย่างเต็มตัว พร้อมๆ กับประกาศยืนยันที่จะเร่งขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศในทุกๆ ด้านควบคู่กัน เพื่อเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ตามแผนโรดแมป ระยะที่ ๓ ของ คสช. นั่นคือ การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ หลายๆ ฝ่ายต่างจับตามองอนาคตทางการเมืองของไทยต่อจากนี้ว่าจะดำเนินไปในทิศทางใด ขณะที่พรรคการเมืองและประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่เคยมีความคิดเห็นทางการเมืองขัดแย้งกันก่อนหน้านี้ก็จำต้องยุติบทบาทและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองทุกอย่างลงอย่างสิ้นเชิงเช่นกัน อันเป็นผลเนื่องมาจากประกาศ คสช. ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ ที่ห้ามมิให้พรรคการเมืองดำเนินการประชุมหรือทำกิจกรรมใดๆ ทางการเมือง ภายใต้สภาวการณ์ดังกล่าวการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเป็นความหวังของหลายๆ ฝ่ายที่ต้องการเห็นการเมืองไทยหลุดพ้นจากภาวะการจองจำทางการเมืองโดยเร็ว ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๖๘ ได้บัญญัติให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทั้ง ๔ ฉบับ มีผลใช้บังคับแล้ว

อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จะมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๐ เป็นต้นมา โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนหน้านั้นต้องเริ่มดำเนินการต่างๆ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ส่วนบุคคลซึ่งประสงค์จะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ก็ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ แต่เนื่องจากประกาศ คสช. ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ และคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๓/๒๕๕๘ เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ยังมีผลใช้บังคับ ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเช่นว่านี้จึงยังไม่อาจกระทำได้ในเวลานี้ แต่กระนั้นหลายฝ่ายก็ยังคงมีความเชื่อมั่นว่าการเลือกตั้งครั้งใหม่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน เพียงแต่รัฐบาลพร้อมที่จะประกาศกำหนดวันเลือกตั้งอย่างเป็นทางการในช่วงเวลาใดเท่านั้น ส่วนผลการเลือกตั้งที่ออกมาจะเป็นเช่นไร พรรคการเมืองใดจะได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศต่อไป ประชาชนเจ้าของประเทศเท่านั้นที่จะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจและให้คำตอบที่ดีที่สุดแก่สังคม ขณะที่พรรคการเมืองเองหากต้องการจะเป็นผู้ได้รับชัยชนะในสนามเลือกตั้งครั้งนี้คงต้องมีกลยุทธ์ในการหาเสียงที่เหมาะสมกับสภาพบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน อีกทั้งต้องมีนโยบายพรรคที่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมและมีความยั่งยืน

ดังนั้น ในการจัดทำนโยบายของพรรคการเมืองก่อนการหาเสียงจึงถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งที่ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและครอบคลุมในทุกๆ ด้าน ที่สำคัญคือต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน มีวิสัยทัศน์ โดยคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคม สภาพแวดล้อม และความต้องการในอนาคต ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีปัญหาและข้อจำกัดหลายๆ ประการที่ส่งผลให้การกำหนดนโยบายสาธารณะในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาในหลายๆ เรื่อง

ของหลายๆ พรรคการเมืองไม่อาจดำเนินการให้ได้ผลตามที่มีการนำเสนอนโยบาย ปัญหาและข้อจำกัดเช่นว่านั้นเป็นเช่นไร และกรอบแนวทางใดที่ควรนำมาใช้เป็นหลักในการจัดทำนโยบายการบริหารประเทศ สามารถติดตามได้จาก**บทความ เรื่อง กรอบนโยบายสาธารณะที่ดีที่พรรคการเมืองของไทยควรนำมาประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารประเทศ**

บทความ เรื่อง กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์กับการพัฒนาระบบราชการไทย: ประสบการณ์ วิธีการ และผลกระทบ ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่บั่นทอนการพัฒนาระบบราชการไทยในภาพรวม นั่นคือ การนำเข้าและคัดลอกเครื่องมือการบริหารจากต่างประเทศมากกว่าจะแก้ไขและตรวจสอบสภาพปัญหาที่มีอยู่จริง ทั้งๆ ที่สภาพปัญหาและวัฒนธรรมองค์กรมีความแตกต่างกัน ทำให้เครื่องมือการบริหารมีจำนวนมาก และเกิดการทับซ้อนระหว่างกัน ขาดการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานกลางในฐานะผู้นำเข้าเครื่องมือการบริหาร เครื่องมือการบริหารถูกรวมศูนย์การตัดสินใจไว้ที่หน่วยงานกลาง โดยที่ฝ่ายข้าราชการประจำมีอิทธิพลอยู่เหนือการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง ขณะที่ภาครัฐไทยมีความพยายามที่จะเรียนรู้ความล้มเหลวหรือประสบการณ์ความผิดพลาดจากการพัฒนาในอดีตน้อยมาก

สำหรับ**บทความ เรื่อง หลักการใหม่ในการกำหนดความรับผิดของผู้ใช้และผู้ถูกใช้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๕/๑** ผู้เขียนต้องการอธิบายหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการเพิ่มโทษแก่ผู้ใช้ในกรณีที่ผู้ใช้ได้ใช้บุคคลบางประเภทให้กระทำความผิด โดยผู้ถูกใช้เป็นบุคคลอายุไม่เกิน ๑๘ ปี ผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ ลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใช้ ผู้ที่มีฐานะยากจนหรือผู้ต้องพึ่งพาผู้ใช้เพราะเหตุเจ็บป่วยหรือไม่ว่าทางใด และการลดโทษให้แก่ผู้ถูกใช้ในกรณีที่ผู้ถูกใช้ได้ให้ข้อมูลสำคัญอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีต่อผู้ใช้ ผู้ประกาศหรือผู้โฆษณา การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นการกำหนดโดยคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างแท้จริง เพื่อแก้ไขปัญหาการก่ออาชญากรรมโดยอาศัยผู้ที่อ่อนแอกว่ามาใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาสารฉบับประจำเดือนพฤศจิกายนนี้ ขอนำเสนอ**บทความ เรื่อง การขึ้นสู่อำนาจและการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของประธานาธิบดีฮวน โดมิงโก เปรอง แห่งอาร์เจนตินา** กล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของอาร์เจนตินาภายใต้การนำของประธานาธิบดีฮวน โดมิงโก เปรอง นับตั้งแต่ก้าวขึ้นสู่อำนาจ จวบจนกระทั่งสิ้นสุดอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้ ท่ามกลางปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจและปัญหาต่างๆ ที่รุมเร้าเข้ามาอย่างต่อเนื่อง มีการทำรัฐประหารในหลายๆ ครั้งจนนำไปสู่การปกครองระบอบเผด็จการอำนาจนิยมของทหาร แต่บทบาทของกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองนิยมเปรองหรือเปรองนิสต์กลับยังคงมีอิทธิพลมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน แล้วกลับมาพบกับบทความที่เป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านและสร้างสรรค์สังคมได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า

บรรณาธิการ

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๑๑ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐
Vol. 65 No. 11 November 2017

กรอบนโยบายสาธารณะที่ดีที่พรรคการเมืองของไทย ควรนำมาประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารประเทศ ๑
สนธิกาญจน์ เพื่อนสงคราม

กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์กับการพัฒนาระบบราชการไทย: ประสบการณ์ วิธีการ และผลกระทบ ๔๕
ดร. พรินทร์ เพ็งสุวรรณ

หลักการใหม่ในการกำหนดความรับผิดของผู้ใช้และผู้ถูกใช้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๕/๑ ๗๗
วรวิทย์ ชายสวัสดิ์

การขึ้นสู่อำนาจและการสิ้นสุดอำนาจทางการเมือง ของประธานาธิบดีฮวน โดมิงโก เปรอง แห่งอาร์เจนตินา ๙๑
รองศาสตราจารย์ ธโสธร ตู้ทองคำ

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า ..... มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุสมาชิกวารสารรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน ..... พ.ศ. ..... ถึงฉบับเดือน ..... พ.ศ. .....

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม .....

โดยส่งวารสาร “รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ .....

หมู่ที่ ..... ตรอก/ซอย ..... ถนน .....

แขวง/ตำบล ..... เขต/อำเภอ .....

จังหวัด ..... รหัสไปรษณีย์ .....

โทรศัพท์ ..... โทรสาร .....

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตั๋วแลกเงิน หรือธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

ในนาม**ผู้จัดการรัฐสภาสาร**

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน ..... บาท

กรอบนโยบายสาธารณะที่ดีที่พรรคการเมืองของไทย ควรนำมาประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารประเทศ

สนธิกาญจน์ เพื่อนสงคราม*

บทนำ

ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งกับพรรคการเมืองจะมีสัมพันธภาพที่ดีมากน้อยเพียงใดเป็นไปตามระดับความก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตย โดยสิ่งที่ควรต้องมีการพัฒนาคือ นโยบายพรรคการเมือง ซึ่งนโยบายของพรรคการเมืองในยุคแรก ๆ ของระบอบประชาธิปไตยไทยแทบไม่มีความหมายหรือไม่ถูกให้ความสำคัญทางการเมือง เป็นเพียงเอกสารประกอบการจดทะเบียนพรรคการเมืองตามกฎหมาย นโยบายจึงเป็นเพียงภาษาเพื่อการสื่อสารของพรรคการเมือง[๑] บุคคลภายนอกพรรคคนแรก

---

* วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑ ทิพย์พาพร ตันติสุนทร. มองนโยบาย (พรรคการเมือง) แล้วมองตัวเอง. (๓ มิถุนายน ๒๕๕๔). สืบค้น ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1125858898.news

ที่ได้เห็นนโยบายพรรคการเมือง คือ เจ้าหน้าที่กองพรรคการเมือง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยเป็นเพียงการทำหน้าที่ในการตรวจดูว่าขัดกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ ถ้าไม่มีข้อใดขัดหรือแย้งก็จดทะเบียนให้เป็นพรรคการเมือง เพราะนโยบายไม่มีความหมายทางการเมือง จึงเป็นที่มาของการคัดลอกนโยบายพรรคการเมืองเพื่อนำไปจดทะเบียนพรรคการเมือง การหาเสียงของพรรคการเมืองในยุคนั้นจึงไม่ได้มีอะไรที่เป็นจุดเด่น เมื่อนโยบายไม่มีความหมายและไม่ได้ถูกให้ความสำคัญก็เป็นเพียงลักษณะของการให้คำมั่นสัญญาปากเปล่าว่าจะแก้ปัญหาอะไรบ้าง จะสร้างสาธารณูปโภคในด้านใดบ้าง นักการเมืองคนใดพูดจาดี มีความน่าเชื่อถือ มีฐานเสียง ก็จะได้รับการเลือกตั้ง และเมื่อได้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ไม่ได้ใส่ใจกับคำมั่นสัญญาที่เคยให้ไว้กับประชาชน

ยุคต่อมาการเลือกตั้งมีการแข่งขันเพิ่มสูงขึ้น พรรคการเมืองแต่ละพรรคพยายามใช้นโยบายพรรคในการหาเสียง แต่ก็ดูเหมือนว่าจะเป็นเพียงองค์ประกอบที่ถูกให้ความสำคัญเพียงเล็กน้อย เพราะยุคนี้การใช้เงินซื้อเสียงเป็นสิ่งที่ได้ผลมากกว่า การซื้อสิทธิขายเสียงเป็นหลักประกันถึงชัยชนะดีกว่านโยบายพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตามนโยบายพรรคการเมืองก็เริ่มถูกนำมาใช้เป็นองค์ประกอบของพรรคเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับในขณะนั้นประเทศประสบกับปัญหาในหลายๆ ด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ส่งผลให้ในหลายภาคส่วนต้องมีการคิดแก้ปัญหาและมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ ทำให้พรรคการเมืองต้องมีการออกนโยบายมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ จะเป็นเพียงสัญญาปากเปล่าและไม่มีการบริหารจัดการแบบเดิมดังเช่นที่เคยปฏิบัติมาไม่ได้ บุคคลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบนโยบายพรรคการเมือง คือ นักวิชาการ ซึ่งถือเป็นบุคคลภายนอกกลุ่มที่ ๒ ส่วนประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นเพียงผู้รับฟังการโฆษณานโยบายพรรคการเมือง ไม่มีโอกาสซักถามและตรวจสอบถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะพรรคการเมืองใช้วิธีการสื่อสารเพียงฝ่ายเดียวให้ประชาชนรับฟังไว้ แล้วนำไปพิจารณาตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งในภายหลัง ซึ่งในระยะนี้ประชาชนอาจจะได้รับข้อมูลและความรู้เพิ่มเติมจากนักวิชาการ ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ผ่านสื่อว่านโยบายพรรคการเมืองของพรรคใดดีกว่า มีการนำเสนอในลักษณะหรือรูปแบบใด และอาจเป็นข้อสังเกตได้ว่านักวิชาการที่ทำหน้าที่วิจารณ์นโยบายพรรคการเมืองเหล่านั้นอาจจะเป็นผู้เขียนนโยบายให้พรรคการเมืองเองก็ได้ จึงมักจะหลีกเลี่ยงการวิจารณ์ถึงที่มาของปัญหาที่ทำให้นโยบายของพรรคการเมืองเกิดความล้มเหลว และบุคคลกลุ่มที่ ๓ ที่เข้ามามีบทบาทวิจารณ์และตรวจสอบนโยบายพรรคการเมือง คือ สื่อมวลชน ซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชนต่อนโยบายพรรคการเมืองได้รับความสนใจเพิ่มขึ้น เพราะมีการเปรียบเทียบให้เห็นถึงนโยบายของแต่ละพรรค ข้อดี ข้อเสียที่แต่ละพรรคมีการนำเสนอ

ทำให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีการเพิ่มความระมัดระวังในการเขียนนโยบาย คำนึงถึงสาระสำคัญความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ นโยบายพรรคการเมืองเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น มีการถูกตรวจสอบจากประชาชน มีการเปิดเวทีให้ประชาชนซักถาม ประชาชนมีการวิจารณ์ถึงรูปแบบนโยบายที่พรรคการเมืองจัดทำไว้ การวิพากษ์นโยบายพรรคการเมืองทำให้มองเห็นถึงจุดแข็งจุดอ่อนของแต่ละนโยบาย ซึ่งแต่เดิมเน้นให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเดินเข้าหาประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว จึงอาจกล่าวได้ว่า คำว่า “นโยบายพรรคการเมือง” ถือเป็นยุทธศาสตร์ใหม่ในทางการเมืองที่พรรคการเมืองต้องหาคะแนนเสียงให้ครอบคลุมทุกเขตทั่วประเทศ เพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก

ฉะนั้น ตามแผนและขั้นตอน (โรดแมป) ที่รัฐบาลกำหนดจะจัดให้มีการเลือกตั้งภายหลังจากที่มีการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองแล้วเสร็จ จึงส่งผลให้แต่ละพรรคการเมืองต้องมีการจัดทำนโยบายพรรคการเมืองของตน เพื่อให้คะแนนนิยมที่ประชาชนมีต่อพรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ ซึ่งการที่พรรคการเมืองจะได้รับการสนับสนุน ได้คะแนนเสียงจากประชาชน แต่ละพรรคการเมืองจึงต้องพยายามเร่งสร้างความเชื่อมั่นทางด้านเสถียรภาพ ความน่าเชื่อถือให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนเลือกตนหรือตัวแทนพรรคเข้าไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกและมีเสียงข้างมากจะมีโอกาสเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองจึงพยายามนำเสนอนโยบายพรรคในการแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยคิดค้นและนำเสนอนโยบายให้เป็นที่ถูกใจของประชาชน ซึ่งประชาชนก็ไม่สามารถรู้ได้ว่านโยบายต่างๆ ที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคนำเสนอขึ้นมานั้นเป็นนโยบายที่ทำได้จริง เป็นที่ต้องการของประชาชนคนส่วนใหญ่หรือไม่ หรือเป็นเพียงแค่นโยบายขายฝัน มีผลประโยชน์ส่วนตนแอบแฝงเพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนนิยม หรือเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงให้เพียงเท่านั้น ทำให้แต่ละพรรคมีการกำหนดนโยบายที่เป็นจุดขายเด่นๆ เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกคนของพรรคตนเข้ามา ดังนั้น กรอบของนโยบายสาธารณะที่ดีที่พรรคการเมืองต่างๆ ของไทยควรนำมาพิจารณาประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารประเทศที่จะนำเสนอต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้เลือกและเป็นข้อเสนอให้พรรคการเมืองต่างๆ ได้นำไปใช้ในการกำหนดนโยบายที่จะนำเสนอต่อประชาชนและต่อรัฐสภา จึงควรมีการพิจารณาในเรื่องของนโยบายสาธารณะ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์ชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาประกอบ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการจัดทำนโยบายของพรรคการเมืองต่อไป

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ทำให้รัฐบาลของทุกประเทศในโลกต้องสนใจที่จะกำหนดนโยบายที่ดีและให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อสร้างความอยู่ดีมีสุข ความเสมอภาค และความเป็นธรรมให้กับประชาชนและความเจริญให้แก่ประเทศ นโยบายถือเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารประเทศ นอกจากนั้นยังส่งผลกระทบต่อฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในสังคม โดยเฉพาะประชาชน เนื่องจากนโยบายของพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ต้องมีการเผยแพร่ออกสู่สาธารณชน ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถตัดสินใจเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดได้ง่ายและสะดวกมากขึ้น และในเวลาต่อมานโยบายพรรคการเมืองอาจจะกลายเป็นนโยบายของรัฐบาล เมื่อพรรคการเมืองนั้น ๆ ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นรัฐบาล

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

มีนักวิชาการเป็นจำนวนหลายท่านได้บัญญัติความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ไว้เป็นจำนวนมาก นิยามของนโยบายสาธารณะจึงมีทั้งความหมายที่มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกัน ดังนี้

ศุภชัย ยาวะประภาษ[๒] กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

ทศพร ศิริสัมพันธ์[๓] ได้สำรวจความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึงนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม กิจกรรม หรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมจนถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล

---

[๒] ศุภชัย ยาวะประภาษ. (๒๕๕๐). **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

[๓] ทศพร ศิริสัมพันธ์. (๒๕๓๙). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์[๔] กล่าวว่า นักวิชาการด้านนโยบายศาสตร์ได้ให้ความหมายนโยบายสาธารณะไว้อย่างหลากหลาย ขึ้นอยู่กับความสนใจและวัตถุประสงค์ในการนิยามเป็นสำคัญ โดยได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง คือ เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา รัฐบาลมีความจริงใจและจริงจังที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายอาจเป็นบวกหรือเป็นลบ หรืออาจเป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำก็ได้

จากที่กล่าวมาถึงความหมายของนโยบายสาธารณะนั้น ความหมายใดถูกต้องหรือเหมาะสมคงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ให้คำจำกัดความว่ามุ่งเน้นในเรื่องใดเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่าความหมายของนโยบายสาธารณะนั้นแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มความหมายแรก เน้นการพิจารณานโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำหรืองดเว้นไม่กระทำของรัฐบาล กลุ่มความหมายที่สอง เน้นการพิจารณาในแง่ที่เป็นการตัดสินใจของรัฐบาล และกลุ่มความหมายที่สาม เน้นการพิจารณาในแง่ที่เป็นแนวทางหรือหนทางการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจปรากฏในรูปแบบหรือลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ในรูปของหลักการ แผนงาน โครงการ เป็นต้น

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ สามารถกำหนดกรอบแนวคิดในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้เป็น ๕ ขั้นตอน คือ[๕]

๑) ขั้นการก่อตัวของปัญหาของนโยบายสาธารณะ (public policy problem) เป็นการพิจารณาว่าปัญหานั้นเป็นปัญหาสาธารณะหรือไม่ ปัญหานั้นเป็นวาระของรัฐบาลที่ต้องกระทำหรือไม่ (policy agenda) โดยคำว่าปัญหาต้องพิจารณาว่าเป็นปัญหาจริงหรือไม่ เพราะบางครั้งสิ่งที่เราคิดว่าเป็นปัญหา ความจริงอาจไม่เป็นปัญหาก็ได้

---

[๔] ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์. (๒๕๔๑). **การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้.** กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

[๕] James E. Anderson. (1975). **Public Policy-making.** New York: Holt, Praeger, pp. 26-27.

๒) ขั้นการก่อรูปนโยบายสาธารณะ (public policy formation) เป็นขั้นตอนของการกำหนดทางเลือกของนโยบาย (policy alternatives) ว่ามีทางเลือกใดบ้างในการแก้ปัญหา และใครเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หากทางเลือกมีหลายทางก็ต้องวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือก โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (cost-benefit analysis)

๓) ขั้นการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ (public policy adoption) ในขั้นตอนนี้เป็นการตัดสินใจว่าทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใดหรือนำทางเลือกใดไปบังคับใช้ และเป็นสิ่งที่ต้องการให้เป็น และใครจะเป็นผู้ตัดสินใจนโยบาย

๔) ขั้นการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (public policy implementation) เมื่อได้ตัดสินใจเลือกนโยบายที่เห็นว่าดีที่สุดแล้ว ก็นำนโยบายที่เลือกแล้วไปปฏิบัติให้บรรลุผล และพิจารณาว่ามีอะไรเป็นผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบาย

๕) ขั้นการประเมินผลนโยบายสาธารณะ (public policy evaluation) เป็นการวัดว่านโยบายมีประสิทธิผลหรือผลกระทบอย่างไรหลังจากมีการนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติ และใครจะเป็นผู้ประเมินผลนโยบาย อะไรคือผลที่ตามมาของนโยบายจากการประเมินผล

ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ

สำหรับตัวแบบที่ใช้มองการเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น Thomas R. Dye เสนอตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังต่อไปนี้ คือ[๖]

๑. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบสถาบันนี้วิเคราะห์นโยบายสาธารณะภายใต้ฐานคติหลัก คือ การเตรียมนโยบาย การอนุมัตินโยบาย หรือการประกาศเป็นนโยบาย หรือนำนโยบายไปปฏิบัติ ต่างมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันการเมืองของรัฐ เช่น สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ ระบบราชการและสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ จึงมีสาระสำคัญ คือ

ประการแรก เพื่อให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมานั้นมีความชอบธรรม

ประการที่สอง นโยบายที่กำหนดโดยสถาบันและองค์กรของรัฐดังกล่าวมีลักษณะที่ใช้ได้ทั่วไป

---

[๖] ตัวแบบนโยบายสาธารณะ. (๖ กันยายน ๒๕๕๔). สืบค้น ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://www.sas.mju.ac.th/office/sas2/boxer/16847.pdf

ประการที่สาม นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมาโดยสถาบันดังกล่าวมีลักษณะผูกขาดบังคับ เฉพาะสถาบันองค์การของรัฐเท่านั้นที่มีความชอบธรรมที่จะลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดนโยบาย

การศึกษาถึงสถาบันที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะอาจจะศึกษาได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ประเด็นที่มุ่งศึกษาตามตัวแบบคือสถาบันใดบ้างมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและในเรื่องใดบ้าง ซึ่งสถาบันนิติบัญญัติ โดยทั่วไปจะหมายถึงรัฐสภา ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมักจะได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยที่การวิเคราะห์นโยบายโดยตัวแบบสถาบันนี้จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และกระบวนการกำหนดนโยบายของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ตัวแบบสถาบันนี้นักรัฐศาสตร์นิยมนำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะ เนื่องจากง่ายและมีความสะดวกในการศึกษา จะมีการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆ รวมถึงการวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอนการทำงาน กฎ ระเบียบวิธีปฏิบัติทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

๒. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) เป็นการศึกษาถึงกระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมืองเป็นจุดสนใจศึกษา วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาในแนวทางดังกล่าว คือ การค้นหารูปแบบการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการโดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. การระบุปัญหา
๒. การกำหนดข้อเสนอนโยบาย
๓. การอนุมัติให้ความเห็นชอบนโยบาย
๔. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
๕. การประเมินผลนโยบาย

ตัวแบบกระบวนการนี้เน้นขั้นตอนและพฤติกรรมที่สำคัญในการกำหนดนโยบายซึ่งนักพฤติกรรมศาสตร์นิยมนำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะเป็นอย่างมาก

๓. ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) แนวความคิดของนักทฤษฎีการเมืองจำนวน ๒ ท่าน คือ เดวิด ทรูแมน (David Truman) และอาเธอร์ เบนท์เลย์ (Arthur Bentley) ได้มีแนวคิดเรื่องการต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการที่จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งหน้าที่ของกระบวนการเมืองในการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสามารถทำได้โดย

๑. การตั้งกฎ กติกา สำหรับการแข่งขันต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ
๒. การประนีประนอม และสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์
๓. การแสดงผลของการประนีประนอมในรูปของนโยบายสาธารณะ
๔. การบังคับใช้ข้อตกลงหรือนโยบายสาธารณะดังกล่าว

ตามทฤษฎีกลุ่ม นโยบายสาธารณะจะเป็นสิ่งที่สร้างดุลยภาพสำหรับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม กลุ่มใดที่มีอิทธิพลมากย่อมได้เปรียบ เนื่องจากนโยบายสาธารณะย่อมโน้มเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่ม จำนวนสมาชิกในกลุ่ม ความมั่งคั่ง ความแข็งแกร่งขององค์การ ภาวะผู้นำ ความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ความสามัคคีภายในกลุ่ม การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ขององค์ประกอบของกลุ่มส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะด้วย ตัวแบบกลุ่มนี้นิยมนำมาใช้อธิบายลักษณะการกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองแบบพหุสังคมประชาธิปไตย ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมีหลากหลายและมีอยู่จำนวนมาก เมื่อประชาชนแต่ละคนมุ่งหวังประโยชน์ร่วมกันก็จะเข้าไปรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และพยายามสำแดงพลังหรืออิทธิพลและสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายให้รับรู้การเรียกร้องของตน นโยบายสาธารณะในระบบการเมืองดังกล่าวจึงเป็นผลมาจากการต่อรอง การประนีประนอมระหว่างข้อเรียกร้อง การต่อสู้แข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลในระบบสังคมการเมือง ทั้งนี้เพื่อจะได้จัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๔. ตัวแบบเชิงระบบ (System Model) ระบบการเมืองระบบหนึ่ง ๆ จะดำรงอยู่ได้โดยการมีสถาบันและกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้สังคม สิ่งนี้เองที่ถือว่าเป็นนโยบายของระบบการเมืองนั้น ซึ่งหากนโยบายนั้นเหมาะสมก็ย่อมจะก่อให้เกิดการสนับสนุนต่อการตัดสินใจของระบบการเมือง ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันในเชิงคำถาม ซึ่งคำว่า “ระบบ” (System) หมายถึง ชุดของสถาบันและกิจกรรมต่าง ๆ ที่สามารถระบุได้ในสังคมซึ่งมีหน้าที่ในการแปลงการเรียกร้องประชาชนไปสู่การตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากสังคมทั้งหมดและหมายถึงระบบย่อยต่าง ๆ ของระบบใหญ่ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น และระบบใหญ่สามารถตอบสนองต่อการเรียกร้องของกำลังต่าง ๆ จากภายนอก เพื่อให้ระบบนั้นคงอยู่ต่อไปได้ โดยสิ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ

๑. สภาพแวดล้อม สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่แยกจากระบบ
๒. สิ่งที่นำเข้าสู่ระบบ ข้อเรียกร้อง ความต้องการในการรับ บริการ ทรัพยากรด้านต่าง ๆ แรงสนับสนุนจากนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐและสื่อมวลชนต่าง ๆ

๓. กระบวนการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างที่เป็นทางการของหน่วยราชการทั้งหมด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติ ตลอดจนวัฒนธรรมทางการบริหารที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่นำเข้าให้เป็นนโยบาย

๔. นโยบายอันเป็นผลผลิต

๕. ผลของการให้บริการ

๖. ทิศทางของการย้อนกลับ

๕. ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) ประเทศกำลังพัฒนาทั่วไปที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังไม่เจริญเต็มที่ การปกครองมักอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิด ความต้องการของกลุ่มชนชั้นนำทางสังคมและการเมืองนั้น ๆ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจต่อกิจกรรมบ้านเมือง ทำให้ผู้นำสามารถที่จะเปิดเผยหรือปิดบังข่าวสารข้อมูลตามที่ผู้นำต้องการได้ โดยเหตุนี้จึงไม่เป็นเรื่องยากที่จะปกครองประชาชน ตัวแบบผู้นำสะท้อนให้เห็นสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันหลายประการ เช่น ประเทศมีการปกครองโดยชนกลุ่มน้อย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ เกิดความรู้สึกเฉื่อยชาทางการเมือง เป็นต้น

๖. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ลักษณะสำคัญของตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลคือ นโยบายที่ยึดหลักเหตุผลนั้นเป็นนโยบายที่มุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม คำว่า “ผลประโยชน์สูงสุดของสังคม” หมายถึง รัฐบาลควรจะตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะให้ผลประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าค่าใช้จ่ายที่เสียไปให้มากที่สุด และสมควรหลีกเลี่ยงการเลือกนโยบายที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากกว่าประโยชน์ที่สังคมจะได้รับมาใช้ ขั้นตอนสำคัญประกอบด้วยปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการตัดสินใจ และผลผลิต ปัจจัยนำเข้าประกอบด้วยทรัพยากรทั้งหลายที่จำเป็นสำหรับกระบวนการตัดสินใจที่ยึดหลักเหตุผลสมบูรณ์แบบ รวมทั้งข้อมูลทั้งหลายที่จำเป็นสำหรับกระบวนการตัดสินใจที่ยึดหลักเหตุผล

ส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ ประกอบด้วยขั้นตอนของการตัดสินใจ ๖ ขั้นตอนด้วยกัน ได้แก่

๑. การกำหนดเป้าหมายปฏิบัติการ

๒. การเตรียมทรัพยากรและสิ่งที่มีคุณค่าอื่น ๆ

๓. การเตรียมทางเลือกของนโยบายทั้งหมด

๔. การเตรียมการพยากรณ์ผลประโยชน์ ต้นทุนของแต่ละทางเลือก

๕. การคำนวณผลประโยชน์สุทธิของแต่ละทางเลือก

๖. การเปรียบเทียบและระบุทางเลือกที่ให้ผลประโยชน์สุทธิสูง

๗. ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model) ลักษณะสำคัญของตัวแบบส่วนเพิ่มนั้นมองนโยบายว่าเป็นกิจกรรมต่อเนื่องของรัฐบาลที่มีการปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ตัวแบบนี้เสนอโดยลินด์บลอม (Lindblom) กล่าวว่าในโลกของความเป็นจริงผู้ตัดสินใจไม่ได้ทำการวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบเช่นในตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลจากอดีตว่าได้ทำอะไรไปบ้าง ในปีต่อไปจะทำอะไรเพิ่มขึ้นอีกเท่าใดจากทรัพยากรที่มีอยู่ ตัวแบบนี้ค่อนข้างอนุรักษ์นิยมในการตัดสินใจมากกว่าเชิงสร้างสรรค์

๘. ทฤษฎีเกม (Game Theory) ทฤษฎีเกมเป็นเกมการศึกษาการตัดสินใจที่มีเหตุผลในสถานการณ์ที่ผู้มีส่วนในการตัดสินใจเพียงสองคน สองกลุ่ม หรือสองฝ่าย หรือมากกว่านั้น มีทางเลือกที่จะทำการตัดสินใจ และผลของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับการเลือกที่แต่ละฝ่ายจะเลือก ทฤษฎีนี้ได้นำมาใช้กับการกำหนดนโยบาย ในกรณีที่ไม่มีทางเลือกที่ดีที่สุดฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะเลือกได้อย่างอิสระ และในกรณีที่ผลของการตัดสินใจที่ดีที่สุดของฝ่ายหนึ่งขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่ง

พรรคการเมืองกับนโยบายสาธารณะที่ควรดำเนินการ

พรรคการเมืองเป็นลักษณะของการรวมกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน โดยมีจุดประสงค์ในการที่จะส่งบุคคลเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภาและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม และจะได้มีโอกาสนำนโยบายของพรรคไปปฏิบัติให้เป็นจริง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่นำความคิดเห็น อุดมการณ์และนโยบายต่าง ๆ เข้าสู่ระบบการเมืองและการบริหารเพื่อจัดสรรทรัพยากรให้แก่ประชาชน โดยนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศนำมาจากปัญหาซึ่งอาจเกิดขึ้นจากบุคคล กลุ่มบุคคล รวมถึงเหตุการณ์ที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์และธรรมชาติ เช่น เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เหตุการณ์ภัยแล้ง เป็นต้น อีกทั้งยังอาจเกิดจากความต้องการของบุคคล สังคม ที่มีการนำเสนอต่อรัฐถึงความต้องการ เช่น การเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำด้วยการจัดหาตลาดเพื่อกระจายผลผลิต การแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในระยะยาว เป็นต้น ส่งผลให้พรรคการเมืองที่จะจัดทำนโยบายต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบ ครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน เพราะเมื่อพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากและมีการจัดตั้งเป็นรัฐบาล จะเป็นองค์กรดำเนินงานที่มีอำนาจสูงสุดภายในรัฐ ฉะนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะในแต่ละด้านจึงเป็นสิ่งจำเป็น และควรที่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านต่าง ๆ ประกอบการจัดทำนโยบาย

พรรคด้วย ได้แก่ แนวทาง การพัฒนา การส่งเสริม การแก้ไข การปรับปรุง เป็นต้น ซึ่งย่อมต้องมีผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบ การกำหนดนโยบายจึงควรที่จะต้องกระทำให้เกิดความเหมาะสมและมีความต่อเนื่อง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศ โดยสิ่งที่ควรต้องนำมาพิจารณามีดังนี้

๑. การกำหนดนโยบายควรมีลักษณะที่เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ โดยการแสดงถึงเป้าหมายและแนวทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายอย่างชัดเจน เพื่อง่ายต่อการทำความเข้าใจเมื่อนำไปปฏิบัติจริง

๒. การกำหนดนโยบายควรมีลักษณะของการส่งเสริมเสถียรภาพและความมั่นคงในทุกด้าน เช่น ด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ผลกระทบต่อประเทศในแต่ละด้าน เป็นต้น

๓. การกำหนดนโยบายควรมีลักษณะที่แนบแน่น หมายถึง การที่จะต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายอื่นๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นก่อนหน้านั้น รวมถึงนโยบายที่อาจจะเกิดขึ้นภายหลังต้องสามารถขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมได้

๔. การกำหนดนโยบายควรมีภาวะเอกรูป หมายความว่า จะต้องมีลักษณะของความเป็นแบบแผน โดยเป็นไปในแนวเดียวกัน เช่น การจัดทำแผนการพัฒนาภูมิภาคตะวันออก ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด ให้เป็นอนุภูมิภาคแห่งการท่องเที่ยว ฉะนั้น ทุกจังหวัดจึงควรต้องมีแผนในการพัฒนาจังหวัดของตนให้สอดรับกับการท่องเที่ยวที่มีการระบุไว้ในแผน เป็นต้น

๕. การกำหนดนโยบายควรมีภาวะต่อเนื่องกัน คือ ในการกำหนดนโยบายควรที่จะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากนโยบายบางประการไม่สามารถเห็นผลได้ในระยะเวลาดำเนินการในช่วงสั้นๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้บริหารของกระทรวงศึกษาธิการที่มีผลกระทบต่อการขับเคลื่อนนโยบายในการพัฒนาพลเมืองของประเทศ เป็นต้น

ฉะนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะของพรรคการเมืองจึงควรที่จะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน ต้องมีวิสัยทัศน์ โดยคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคม สภาพแวดล้อม และความต้องการในอนาคต ต้องมีดุลยภาพในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สามารถรองรับกับความเปลี่ยนแปลง ซึ่งปกตินโยบายเหล่านี้อาจยังไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน สำหรับการคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงในอนาคตก็สามารถทำได้โดยการอาศัยเครื่องมือหลายชนิด เช่น การคาดการณ์อนาคต (Foresight) การกำหนดฉากทัศน์อนาคต (Scenario Planning) การใช้การพยากรณ์โดยประวัติศาสตร์อนาคต (Future History) เป็นต้น ประกอบกับแนวโน้มในอนาคตที่สำคัญ

ในหลายๆ เรื่อง ซึ่งผู้กำหนดนโยบายสาธารณะควรที่จะต้องคำนึงถึง เช่น สุขภาวะของผู้สูงอายุ (aging society) การรองรับด้านพลังงาน อาหาร และน้ำ การรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นต้น โดยที่การกำหนดนโยบายสาธารณะอาจสร้างผลกระทบให้กับสมาชิกคนอื่นในสังคมได้ ดังนั้น ตามหลักพาเรโต[๗] (Pareto Efficiency) ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นจะต้องหาทางจัดสรรทรัพยากรเพื่อยังประโยชน์ให้กับสมาชิกในสังคม โดยไม่ทำให้สมาชิกคนอื่นหรือกลุ่มอื่นได้รับความเสียหาย หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องแก้ปัญหาด้วยการจัดหามาตรการชดเชย การใช้สวัสดิการสังคมเข้าช่วยเหลือสมาชิกในสังคม ฉะนั้นนโยบายของพรรคการเมืองจึงต้องมีเนื้อหาสาระสำคัญที่เพียงพอ ไม่ใช่เป็นเพียงเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์แบบกว้างๆ หรือเป็นลักษณะนามธรรม เช่น การเพิ่มรายได้แก่ประชาชนทุกอาชีพ การแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในองค์กร การมีหลักธรรมาภิบาล เป็นต้น โดยต้องมีการระบุกลไกและแนวทางดำเนินการให้ชัดเจน ที่มาของการจัดทำงบประมาณ รวมทั้งผลกระทบในทางบวกและทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายนั้น แนวทางการป้องกันหรือการลดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น สิ่งสำคัญคือรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในลักษณะของการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การปรึกษาหารือ การตัดสินใจ ต้องมีการกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ กติกา หรือข้อบังคับทางกฎหมาย เพื่อที่พรรคการเมืองจะได้จัดทำเป็นนโยบายพรรคการเมืองออกมาเผยแพร่

ปัญหาและข้อจำกัดการกำหนดนโยบายสาธารณะในช่วงระยะที่ผ่านมา

จากนโยบายพรรคการเมืองทั้ง ๕ พรรค คือ พรรคภูมิใจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน พรรคเพื่อไทย และพรรคประชาธิปัตย์[๘]

พรรคภูมิใจไทย

๑. ลดภาษีมูลค่าเพิ่ม ๒%

๒. จ่ายเงินสนับสนุนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เจ้าหน้าที่อาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) และชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) คนละ ๖๐๐ บาทต่อเดือน

---

[๗] นโยบายสาธารณะที่ควรจะเป็น. (๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔). สืบค้น ๔ เมษายน ๒๕๖๐ จาก http://www.siamintelligence.com/public-policy-making/

[๘] ผ่านโยบายหาเสียง ประชานิยมถล่มประเทศ. (๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๔). **ไทยรัฐออนไลน์.** สืบค้น ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก https://www.thairath.co.th/content/eco/178705

๓. กองทุนจ้างงาน ๑ ล้านตำแหน่ง

๔. สร้างศูนย์ฝึกนักกีฬาอาชีพ

๕. กองทุนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวจังหวัดละ ๑๐๐ ล้านบาทต่อปี

๖. ประกันราคาข้าวเปลือกตันละ ๒๐,๐๐๐ บาท

๗. สร้างที่ทำกิน (ค้าขาย) ๑ ล้านคน

๘. สร้างทางน้ำเข้าไร่นาเกษตรกร

๙. โครงการปลูกยางพาราภาคเหนือ ภาคอีสาน

๑๐. สร้างถนนปลอดฝุ่น

พรรคชาติไทยพัฒนา

๑. ผ่อนบ้าน ๑% นาน ๑๐ ปี

๒. ลดราคารถอีโคคาร์และรถปิกอัพคันละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท

๓. ลงทุนสาธารณูปโภคพื้นฐาน

๔. พัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทาน

๕. กองทุนสวัสดิการเกษตร และสถานีโทรทัศน์การเกษตร

๖. จ่ายค่าตอบแทนเดือนละ ๑,๐๐๐ บาทแก่อาสาสมัครเกษตรกรประจำหมู่บ้านละ ๑ คน

๗. สร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษส่งเสริมการท่องเที่ยว

๘. เพิ่มเงินสวัสดิการผู้สูงอายุเป็นคนละ ๑,๐๐๐ บาทต่อเดือน

๙. สร้างสนามกีฬา (มูลค่า ๑๒ ล้านบาท) ตำบลละ ๑ แห่ง

๑๐. จัดงบประมาณอาหารกลางวันให้ครบทุกคน

พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน

๑. เกษตรกรไทยต้องรวยด้วยนโยบายรับจำนำข้าว หรือประกันรายได้

๒. ตั้งกองทุนสร้างเสถียรภาพราคาพืชผล

๓. พัก ลด–ปลดหนี้เกษตรกร

๔. ขยายวงเงินสินเชื่อเกษตรกรอีก ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท

๕. ตั้งธนาคารสหกรณ์ นำพืชเกษตรสู่พืชพลังงาน

๖. สร้างเถ้าแก่เงินล้านด้วยทุน ๑ ล้านบาท เพื่อเพิ่มสัดส่วนเงินกู้ SMEs ในระบบเป็น ๒ ล้านล้านบาท

๗. สร้างมอเตอร์เวย์ ๕ สาย ๕ ภูมิภาค ระยะทางไม่น้อยกว่า ๘๐๐ กิโลเมตร

๘. ขยายทางรถไฟรางคู่ รถไฟความเร็วสูง เชื่อมทุกภูมิภาค

๙. สร้างท่าเรือน้ำลึกชายฝั่งทะเล

๑๐. เด็กทุกคนที่เกิดมามีเงินล้านเมื่ออายุ ๒๐ ปี

๑๑. ตรึงราคาน้ำมันเบนซินลิตรละ ๓๕ บาท

๑๒. ตรึงราคาน้ำมันดีเซลลิตรละ ๓๐ บาท

พรรคเพื่อไทย

๑. พักหนี้เกษตรกร ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ๕ ปีและหนี้ไม่เกิน ๕ ล้านบาทยืดหนี้ ๑๐ ปี

๒. โครงการรถไฟฟ้า ๑๐ สาย รอบกรุงเทพฯ และปริมณฑล

๓. รถไฟเชื่อมต่อชานเมืองกรุงเทพฯ

๔. รถไฟความเร็วสูงนครราชสีมา-ระยอง-จันทบุรี

๕. ขยายแอร์พอร์ตลิงค์-พัทยา

๖. ภาคใต้ทำแลนด์บริดจ์

๗. ทำสนามบินสุวรรณภูมิให้เป็นศูนย์กลางการบิน

๘. ชลประทานระบบท่อ ๒๕ ลุ่มน้ำ

๙. เพิ่มกองทุนหมู่บ้านอีก ๑ ล้านบาท

๑๐. รีไฟแนนซ์ หนี้ส่วนบุคคลไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท นาน ๓ ปี และหนี้เกิน ๕๐๐,๐๐๐-๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ปรับโครงสร้างหนี้

๑๑. โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค

๑๒. จบปริญญาตรีมีเงินเดือนเริ่มต้น ๑๕,๐๐๐ บาท

๑๓. รัฐลดภาษีเงินได้นิติบุคคล จากปัจจุบัน ๓๐% เหลือ ๒๕%

๑๔. ขจัดความยากจนต้องหมดไปภายใน ๔ ปี

๑๕. ออกบัตรเครดิตการ์ดสำหรับเกษตรกร

๑๖. โครงการรับจำนำข้าว

พรรคประชาธิปัตย์

๑. ไฟฟ้าฟรีถาวร สำหรับผู้ใช้ไม่เกิน ๙๐ หน่วยต่อเดือน

๒. ตั้งกองกำลังพิเศษ ๒,๕๐๐ นาย จัดการปัญหายาเสพติด

๓. เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เดือนละ ๕๐๐ บาท

๔. โครงการบ้านมั่นคง

๕. บัตรประชาชนใบเดียวรักษาฟรีอย่างมีคุณภาพ

๖. เพิ่มเงินทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยอีก ๒๕๐,๐๐๐ คน (รวมเป็น ๘๐๑,๑๕๕ คน)

๗. พัฒนาศูนย์เด็กเล็กคุณภาพทุกพื้นที่ ๑๙,๐๐๐ ศูนย์

๘. เพิ่มเงินกำไรจากโครงการประกันรายได้เกษตรกรเป็น ๕๐%

๙. ขึ้นค่าแรงขั้นต่ำร้อยละ ๒๕

๑๐. จัดโฉนดชุมชนให้เกษตรกรมีที่ทำกินอีก ๒๕๐,๐๐๐ คน

๑๑. ปรับโครงสร้างหนี้นอกระบบให้ครบ ๑ ล้านคน

๑๒. ขยายประกันสังคมให้เกษตรกรและแรงงานนอกระบบรวม ๒๔ ล้านคน

๑๓. จัดให้มีบำนาญประชาชนหลังอายุ ๖๐ ปี ให้แรงงานนอกระบบ

๑๔. พัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์เพื่อสร้างสินค้าและบริการ

๑๕. รถไฟความเร็วสูง ไทย-จีน เชื่อมคุนหมิง ภาคอีสาน ภาคใต้สู่มาเลเซีย

๑๖. สร้างแหลมฉบังให้เป็นเมืองท่าสมบูรณ์แบบ พร้อมรถไฟความเร็วสูงเชื่อมกรุงเทพฯ-แหลมฉบังและระยอง และระบบโลจิสติกส์

๑๗. พลิกโฉมเมืองท่องเที่ยวตลอดชายฝั่งทะเลภาคใต้ และแหล่งท่องเที่ยวทั่วประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยเป็น “มนต์เสน่ห์แห่งเอเชีย”

๑๘. ขยายบรอดแบนด์แห่งชาติ 3G อินเทอร์เน็ตชุมชน สู่ทุกตำบลของประเทศ

๑๙. ขยายพื้นที่ชลประทาน–ประปาชุมชน

๒๐. ระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้า ๑๒ สาย ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล

เห็นได้ว่าทั้ง ๕ พรรคนี้ต่างก็มีนโยบายพรรคที่ครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การต่างประเทศ การศึกษา สาธารณสุข โดยที่นโยบายพรรคเป็นสิ่งสำคัญที่ใช้ในการหาเสียง ส่งผลให้พรรคเพื่อไทยนำมาซึ่งชัยชนะในการเลือกตั้งและกลายเป็นตัวแบบให้พรรคอื่นๆ ต้องปรับตัวและปรับทิศทางตาม เมื่อพิจารณานโยบายของแต่ละพรรคพบว่ามีลักษณะของแนวคิดประชานิยมอย่างชัดเจน แต่ละพรรคล้วนต่อยอดนโยบายมาจากแนวคิดประชานิยมของพรรคเพื่อไทยทั้งสิ้น แม้ว่าแต่ละพรรคการเมืองจะพยายามสร้างนโยบายให้ถูกใจประชาชนอย่างไร แต่สาระของนโยบายก็มิได้มีความแตกต่างกันสักเท่าไร เพราะนโยบายที่แต่ละพรรคนำเสนอล้วนต้องการเอาใจประชาชนให้หันมานิยมพรรคทั้งสิ้น นโยบายประชานิยมของแต่ละพรรคการเมืองจึงเป็นลักษณะการดึงมวลชนระดับล่าง ส่วนใหญ่อิงนโยบายคล้ายคลึงกันทำให้เกิดการแข่งขัน ไม่มีพรรคใดมีการนำเสนอ

แนวคิดใหม่ ๆ เพื่อเป็นทางเลือกให้ประชาชน อาจกล่าวได้ว่าทุกพรรคการเมืองใช้นโยบายประชานิยมกันถ้วนหน้า จึงเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่นำเสนอออกมานั้น ถึงแม้จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาและมุ่งหวังให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่ก็พบว่ามีทั้งที่ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยและปัญหาสำคัญหลายประการ จึงส่งผลให้การดำเนินนโยบายสาธารณะในหลาย ๆ เรื่องไม่อาจดำเนินการให้ได้ผลตามที่มีการนำเสนอ นโยบายพรรคการเมืองทุกพรรคในช่วงหาเสียงระยะที่ผ่านมา ในบางนโยบายเป็นเพียงนโยบายระดับท้องถิ่นก็ถูกพรรคการเมืองนำมาเขียนให้เป็นนโยบายระดับชาติ หรือบางนโยบายเป็นเพียงนโยบายเฉพาะหน้าก็ถูกนำมาเขียนเป็นนโยบายพื้นฐาน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในช่วงระยะที่ผ่านมามีดังนี้

๑. เป็นลักษณะของปัญหาที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้อย่างเด็ดขาด เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ปัญหาความยากจน เป็นต้น

๒. ความสามารถของรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายในการคาดการณ์ถึงปัญหาในอนาคตที่เกิดขึ้น เช่น การคาดคะเนการว่างงานของผู้เรียนจบมหาวิทยาลัย เหตุภัยพิบัติจากภาวะความแปรปรวนทางธรรมชาติ เป็นต้น

๓. ความไม่สิ้นสุดของปัญหา เช่น ปัญหาค่าครองชีพระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรที่ตกต่ำ เป็นต้น

๔. ความสามารถของรัฐบาลในการระดมพลังต่าง ๆ ซึ่งประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีการระดมพลังสังคมค่อนข้างยาก โดยที่การระดมพลังของสังคมในระดับล่างจะมีการรวมตัวตามระบอบประชาธิปไตยมากกว่าสังคมระดับสูง

๕. ความไร้ประโยชน์ของนโยบายนั้น ๆ เช่น การประกันรายได้ขั้นต่ำ ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายตามลำพังได้ แต่ต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการและผู้ประกอบธุรกิจ เป็นต้น

๖. ความสามารถในการแก้ปัญหาของแต่ละนโยบาย เพราะเป็นลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการแก้ไขโดยพิจารณาวิเคราะห์ ตระหนักถึงผลของนโยบายและการแก้ไขปัญหาในระยะยาว เช่น การแก้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ (Corruption) การแก้ปัญหาเศรษฐกิจและค่าครองชีพ การแก้ปัญหาจราจร เป็นต้น

๗. ความไม่คุ้มค่าและสมประโยชน์ของนโยบาย เช่น การอนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคพื้นฐานในด้านต่าง ๆ เป็นต้น

๘. รูปแบบของนโยบายที่อาจสร้างปัญหาให้สังคมในระยะยาว เช่น นโยบายแบบประชานิยม เป็นต้น เพราะเป็นการมุ่งหาฐานเสียง มุ่งนำการตลาด มีการใช้จ่ายเงินล่วงหน้า โดยไม่คำนึงถึงการลงทุนพัฒนาในโครงสร้างพื้นฐานใหม่ ๆ ไม่ได้มุ่งหวังให้ประชาชนแก้ปัญหา แต่กลับทำให้ประชาชนรอคอยความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นลักษณะการแก้ปัญหาในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ไม่ได้เจาะจงลงไปยังประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างแท้จริง

จากปัญหาและข้อจำกัดของนโยบายสาธารณะดังกล่าว ทำให้ผู้กำหนดนโยบายควรที่จะต้องพิจารณาปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในแต่ละด้านประกอบการจัดทำ เพื่อมิให้ปัญหาและข้อจำกัดส่งผลกระทบต่อการจัดทำนโยบายพรรค รวมถึงประชาชนเองก็ควรที่จะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบ สอดส่องดูแลการดำเนินนโยบายของพรรคการเมืองในแต่ละด้านด้วยว่ามีการเอื้อต่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจหรือไม่ ถ้าหากการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองมีปัญหา ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน มีการใช้นโยบายแบบประชานิยมมากเกินไป มีการทุจริตคอร์รัปชันหรือเอื้อผลประโยชน์ต่อพวกพ้อง ประชาชนก็มีสิทธิและสามารถใช้อำนาจของตนในการเปลี่ยนแปลงโดยผ่านการเลือกตั้ง การเสนอชื่อถอดถอนบุคคลของรัฐที่กระทำความผิด การประท้วง การต่อต้านโดยการไม่เสียภาษี จึงเห็นได้ว่าในการจัดทำนโยบายสาธารณะของพรรคการเมืองเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการกำหนดแนวทางการปฏิรูปประเทศ

สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาประกอบการจัดทำนโยบายสาธารณะของพรรคการเมือง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

การจัดทำนโยบายสาธารณะของพรรคการเมืองควรที่จะต้องมีการพิจารณาเนื้อหาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ ในหมวดต่อไปนี้[๙]

หมวด ๕ ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ มีทั้งหมด ๑๓ มาตรา คือ ตั้งแต่มาตรา ๕๑–มาตรา ๖๓

หมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มีทั้งหมด ๑๕ มาตรา คือ ตั้งแต่มาตรา ๖๔–มาตรา ๗๘

---

[๙] "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐," (๒๕๖๐). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐, น. ๑๔-๒๐ และ น. ๗๗-๘๑.

หมวด ๑๖ ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ มีทั้งหมด ๕ มาตรา คือ ตั้งแต่มาตรา ๒๕๗–มาตรา ๒๖๑

๒. แผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐–๒๕๗๙)[๑๐]

มีการกำหนดวิสัยทัศน์ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง นำไปสู่การพัฒนาให้คนไทยมีความสุขและตอบสนองต่อการบรรลุซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูง เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม และประเทศสามารถแข่งขันได้ในระบบเศรษฐกิจ” ซึ่งวิสัยทัศน์ดังกล่าวต้องสนองตอบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ ได้แก่ การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ การดำรงอยู่อย่างมั่นคงยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ การอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุข เป็นปึกแผ่น มีความมั่นคงทางสังคมท่ามกลางพหุสังคมและการมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความเจริญเติบโตของชาติ ความเป็นธรรมและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ความยั่งยืนของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางพลังงาน อาหารและน้ำ ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ การประสานสอดคล้องกันด้านความมั่นคงในประชาคมอาเซียนและประชาคมโลกอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี โดยประเทศไทยไม่เป็นภาระของโลกและสามารถเกื้อกูลประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า

๓. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔)

วัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบด้วย[๑๑]

๑. เพื่อวางรากฐานให้คนไทยเป็นคนที่สมบูรณ์ มีคุณธรรมจริยธรรม มีระเบียบวินัย ค่านิยมที่ดี มีจิตสาธารณะและมีความสุข โดยมีสุขภาวะและสุขภาพที่ดี ครอบครัวอบอุ่น ตลอดจนเป็นคนเก่งที่มีทักษะความรู้ความสามารถและพัฒนาตนเองได้ต่อเนื่องตลอดชีวิต

---

[๑๐] ทิศทางและการพัฒนาประเทศตามนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒. (๒๘ เมษายน ๒๕๕๙). สืบค้น ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://www.ic.moi.go.th/doc/bmt29/slide/2.pdf

[๑๑] “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔),” (๒๕๕๙). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๑๑๕ ก วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

๒. เพื่อให้คนไทยมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ ผู้ด้อยโอกาสได้รับการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งชุมชนมีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้ และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

๓. เพื่อให้เศรษฐกิจเข้มแข็ง แข่งขันได้ มีเสถียรภาพและมีความยั่งยืน สร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตและบริการเดิม และขยายฐานใหม่โดยการใช้นวัตกรรมที่เข้มข้นมากขึ้น สร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก และสร้างความมั่นคงทางพลังงาน อาหารและน้ำ

๔. เพื่อรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

๕. เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ทันสมัยและมีการทำงานเชิงบูรณาการของภาคีการพัฒนา

๖. เพื่อให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยการพัฒนาภาคและเมืองเพื่อรองรับการพัฒนา ยกระดับฐานการผลิตและบริการเดิม และขยายฐานการผลิตและบริการใหม่

๗. เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยมีความเชื่อมโยง (Connectivity) กับประเทศต่างๆ ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาค และนานาชาติได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้ประเทศไทยมีบทบาทนำและสร้างสรรค์ในด้านการค้า การบริการและการลงทุน ภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ทั้งในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคและโลกได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

เป้าหมายรวม

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้กำหนดเป้าหมายรวมการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ประกอบด้วย

๑. คนไทยมีคุณลักษณะเป็นคนไทยที่สมบูรณ์

๒. ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ และความยากจนลดลง

๓. ระบบเศรษฐกิจมีความเข้มแข็งและแข่งขันได้

๔. ทุนทางธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมสามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงทางอาหาร พลังงานและน้ำ

๕. มีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย สังคมปลอดภัย สามัคคี สร้างภาพลักษณ์ที่ดีและเพิ่มความเชื่อมั่นของนานาชาติต่อประเทศไทย

๖. มีระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส ตรวจสอบได้ กระจายอำนาจ และมีส่วนร่วมจากประชาชน

โดยที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศแบ่งเป็น ๑๐ ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

๑. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์

๒. ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

๓. ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน

๔. ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

๕. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน

๖. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย

๗. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์

๘. ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม

๙. ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจ

๑๐. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

ซึ่งเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์เป็นเรื่องระยะยาว ฉะนั้น ภายใต้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมของการพัฒนาดังกล่าวในช่วงระยะเวลา ๕ ปีต่อจากนี้ ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนอย่างขนานใหญ่ มีการปฏิรูป ปรับเปลี่ยนการแก้ปัญหารากฐานสำคัญที่ยังเป็นจุดอ่อนและข้อจำกัดของประเทศ และในขณะเดียวกันก็ควรที่จะต้องมีการดำเนินยุทธศาสตร์ในลักษณะเชิงรุก เพื่อที่จะสามารถใช้ประโยชน์จากจุดแข็งของประเทศให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มที่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางระบบการบริหารจัดการความเสี่ยง และการสร้างระบบภูมิคุ้มกันอย่างเหมาะสม รวมทั้งการวางรากฐานที่เข้มแข็งสำหรับการพัฒนาในระยะยาว ทั้งนี้ จุดเน้นและประเด็นหลักที่สำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ นั้น ให้ความสำคัญกับประเด็นที่มีลักษณะของการบูรณาการที่ต้องนำมาประกอบการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. การพัฒนานวัตกรรมและการนำมาใช้เป็นปัจจัยขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกมิติเพื่อยกระดับศักยภาพของประเทศในทุกด้าน โดยเน้นการนำความคิดสร้างสรรค์และการพัฒนานวัตกรรม เพื่อนำมาทำสิ่งใหม่ให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจทั้งในเรื่องกระบวนการผลิตและรูปแบบผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ ๆ การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีและรูปแบบการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งวิถีชีวิตของผู้คนในสังคม

๒. การเตรียมความพร้อมของประเทศในด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและนวัตกรรม โดยในช่วงระยะเวลา ๕ ปีนี้ ต้องมุ่งเน้นในเรื่องสำคัญ ดังนี้

๑) การพัฒนาและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ให้ตอบสนองการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดด อาทิ พัฒนาบุคลากรวิจัยและห้องปฏิบัติการวิจัยในแขนงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพในการสร้างนวัตกรรมของประเทศในอนาคต เป็นต้น

๒) การสนับสนุนการวิจัยพัฒนาการดัดแปลงและต่อยอดการพัฒนาเทคโนโลยียุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับสาขาการผลิตและบริการเดิมและต่อยอดไปสู่ความเป็นอัจฉริยะ โดยใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและการผสมผสานเทคโนโลยี อาทิ กลุ่มอาหาร เกษตร และเทคโนโลยีชีวภาพ กลุ่มสาธารณสุข สุขภาพ และเทคโนโลยีทางการแพทย์ กลุ่มเครื่องมืออุปกรณ์อัจฉริยะ หุ่นยนต์ และระบบเครื่องกลที่ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ควบคุม กลุ่มดิจิทัล เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตที่เชื่อมต่อและบังคับอุปกรณ์ต่าง ๆ ปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีสมองกลฝังตัว และกลุ่มอุตสาหกรรมสร้างสรรค์วัฒนธรรม และบริการที่มีมูลค่าสูง เป็นต้น

๓) การพัฒนาผู้ประกอบการให้เป็นผู้ประกอบการทางเทคโนโลยี (Technopreneur)

๔) การสนับสนุนสถาบันวิจัยทั้งภาครัฐและภาคเอกชน พัฒนานวัตกรรมทางสังคมให้เป็นกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาส เช่น เทคโนโลยีเพื่อผู้สูงอายุ อุปกรณ์ช่วยผู้พิการ เป็นต้น

๕) การปรับกลไกระบบวิจัยและพัฒนาของประเทศทั้งระบบทั้งกลไกการให้ทุนวิจัย การสร้างเครือข่ายวิจัย กระบวนการวิจัย และการนำงานวิจัยไปใช้ประโยชน์

๓. การเตรียมพร้อมด้านกำลังคนและการเสริมสร้างศักยภาพของประชากรในทุกช่วงวัย จุดเน้นการพัฒนาคนที่สำคัญในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ สรุปได้ ดังนี้

๑) การพัฒนากลุ่มเด็กปฐมวัยให้มีสุขภาพกายและใจที่ดี มีทักษะทางสมอง ทักษะการเรียนรู้ ทักษะชีวิตและทักษะทางสังคม เพื่อให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ

๒) การหล่อหลอมให้คนไทยมีค่านิยมตามบรรทัดฐานที่ดีทางสังคม คนไทยในทุกช่วงวัยเป็นคนดี มีสุขภาวะที่ดี มีคุณธรรมจริยธรรม มีระเบียบวินัย มีจิตสำนึกที่ดีต่อสังคมส่วนรวม

๓) การพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของคนที่มุ่งเน้นการพัฒนาทักษะที่เหมาะสมในแต่ละช่วงวัย เพื่อวางรากฐานให้เป็นคนมีคุณภาพในอนาคต การพัฒนาทักษะ

สอดคล้องกับความต้องการในตลาดแรงงานและทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในศตวรรษที่ ๒๑ ของคนในแต่ละช่วงวัยตามความเหมาะสม

๔) การเตรียมความพร้อมของกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในกลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จะเปลี่ยนแปลงโลกในอนาคตอย่างสำคัญ

๕) การยกระดับคุณภาพการศึกษาสู่ความเป็นเลิศในทุกระดับและยกระดับการเรียนรู้ โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ปรับระบบการจัดการเรียนการสอน และการพัฒนาคุณภาพครูทั้งระบบ รวมทั้งการยกระดับคุณภาพการศึกษาสู่ความเป็นเลิศในสาขาวิชาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และพัฒนาระบบทวิภาคีหรือสหกิจศึกษาให้เอื้อต่อการเตรียมคนที่มีทักษะให้พร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน

๖) การสร้างเสริมให้คนมีสุขภาพดี เน้นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางสุขภาพและการลดปัจจัยเสี่ยงด้านสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อสุขภาพ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาความรู้ในการดูแลสุขภาพ

๔. การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ ในช่วงระยะเวลา ๕ ปี ประเด็นการพัฒนาที่สำคัญ มีดังนี้

๑) การสร้างโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ ๔๐ ที่มีรายได้ต่ำสุด โดยจัดบริการของรัฐที่มีคุณภาพทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข ให้กับผู้ที่ด้อยโอกาสและผู้ที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกล การจัดสรรที่ดินทำกินอย่างมีเงื่อนไข เพื่อป้องกันการเปลี่ยนมือผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินให้แก่กลุ่มคนจนในภาคเกษตรที่ไร้ที่ดินทำกิน การพัฒนาทักษะของกลุ่มเป้าหมายให้สามารถประกอบอาชีพและมีรายได้ การพัฒนาระบบการประกันภัยพืชผล การจัดตั้งธนาคารที่ดิน และการพัฒนาองค์กรการเงินฐานราก

๒) การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนในเรื่องการสร้างอาชีพ รายได้ และให้ความช่วยเหลือที่เชื่อมโยงการเพิ่มผลิตภาพสำหรับประชากรกลุ่มร้อยละ ๔๐ รายได้ต่ำสุด ผู้ด้อยโอกาส สตรี และผู้สูงอายุ

๓) การกระจายการจัดบริการภาครัฐให้มีความครอบคลุมและทั่วถึงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งในด้านการศึกษา สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน และการจัดสวัสดิการ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรให้มีการกระจายตัวอย่างเป็นธรรม สร้างปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจ รวมทั้งการปรับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม

๔) การสร้างชุมชนเข้มแข็งให้เป็นพลังร่วมทางสังคมในการสนับสนุนการพัฒนาและพร้อมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา

๕. การปรับโครงสร้างการผลิต โดยการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับปัจจัยพื้นฐานและทุนทางเศรษฐกิจให้สนับสนุนการเพิ่มศักยภาพของฐานการผลิตและฐานรายได้เดิม และสร้างฐานการผลิตและฐานรายได้ใหม่ให้กับระบบเศรษฐกิจ และยกระดับห่วงโซ่มูลค่าด้วยการใช้เทคโนโลยีวิจัยและพัฒนา เพื่อสร้างนวัตกรรมการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

๖. การปรับระบบการผลิตการเกษตรให้สอดคล้องกับพันธกรณีในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและศักยภาพของพื้นที่

๗. การเพิ่มศักยภาพฐานการผลิตและบริการเดิมและการต่อยอดไปสู่ฐานการผลิตและบริการใหม่ โดยใช้เทคโนโลยีที่เข้มข้นและนวัตกรรม วางรากฐานการพัฒนาอุตสาหกรรมสำหรับอนาคต

๘. การส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจกระแสใหม่ อาทิ เศรษฐกิจดิจิทัล เศรษฐกิจฐานชีวภาพ เศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม และการพัฒนาวิสาหกิจตั้งใหม่ (Start up) และวิสาหกิจเพื่อสังคม รวมถึงการสร้างสังคมผู้ประกอบการ

๙. สร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจบริการและการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพให้เติบโตและสนับสนุนภาคการผลิต อาทิ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืนในการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นต้น

๑๐. สร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิต เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจขยายฐานเศรษฐกิจให้กว้างขึ้น และต่อยอดห่วงโซ่การผลิตให้เข้มแข็งขึ้น โดยการเชื่อมโยงเครือข่ายการผลิตและนำผลการวิจัยและการพัฒนาที่เกี่ยวข้องมาใช้ประโยชน์ในการสร้างผลิตภัณฑ์เชิงพาณิชย์ที่หลากหลาย และสอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาความเชื่อมโยงด้านการคมนาคมขนส่ง โลจิสติกส์ และโทรคมนาคมในกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคต่างๆ และภูมิภาคอาเซียน เพื่ออำนวยความสะดวกและลดต้นทุนด้านโลจิสติกส์

๑๑. การสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๑๒. การฟื้นฟูฐานด้านความมั่นคงที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

๑๓. การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยในระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม

๑๔. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ของประเทศ เพื่อขยายขีดความสามารถและพัฒนาคุณภาพการให้บริการ เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจหลักและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนทุกกลุ่มในสังคม

๑๕. การพัฒนาภาคเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจต่าง ๆ ได้แก่ การสร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตและบริการเดิมและขยายฐานการผลิตและบริการใหม่ที่สร้างรายได้สำหรับประชาชนในภาค การพัฒนาเมืองให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ การพัฒนาและฟื้นฟูพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้รองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคตอย่างมีสมดุล และการบริหารจัดการพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนให้เจริญเติบโตและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพกลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาภาคและเมืองให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

๑๖. การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศให้เข้มข้นและส่งผลต่อการพัฒนาอย่างเต็มที่

๑๗. การส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ (Outward investment)

๑๘. การปรับปรุงภาคการเงินของไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและให้สามารถแข่งขันได้

๑๙. การปฏิรูปด้านการคลังและงบประมาณ ประกอบด้วย การขยายฐานภาษี การปรับระบบการจัดทำคำของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การจัดทำงบประมาณบูรณาการทั้งเชิงประเด็นพัฒนาและเชิงพื้นที่ การติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ และกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม และลดความซ้ำซ้อนของสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคม เพื่อลดภาระการพึ่งพารายได้จากรัฐบาล

๒๐. การสร้างความยั่งยืนทางการคลังของระบบการคุ้มครองทางสังคม ได้แก่ ระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุ ระบบประกันสุขภาพ

ซึ่งถ้าพรรคการเมืองสามารถจัดทำนโยบายสาธารณะให้มีความสอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องต่าง ๆ ข้างต้น จะส่งผลให้นโยบายสาธารณะที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเป็นนโยบายที่ได้รับความสนใจ เป็นทางเลือกแก่ประชาชนสำหรับใช้พิจารณาในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

มุมมองของนักธุรกิจ นักวิชาการ และนักการเมืองกับการจัดทำนโยบายสาธารณะของพรรคการเมือง

สำหรับนโยบายสาธารณะของพรรคการเมืองในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีนักธุรกิจ นักวิชาการ ออกมาวิพากษ์ถึงนโยบายพรรคการเมืองด้วยความเห็นที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นลักษณะโครงการประชานิยมถูกมองว่าเป็นการกล่าวถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาและมองผลประโยชน์ในช่วงระยะเวลาสั้น โดยมีการแสดงถึงมุมมองในเรื่องดังกล่าว ดังนี้[๑๒]

นายดุสิต นนทะนาคร ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย กล่าวว่า พรรคการเมืองมองแต่ผลระยะสั้น ไม่ได้คิดไกล เช่น การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำไม่มีการพูดเรื่องการพัฒนาและการเพิ่มผลผลิต ทั้งๆ ที่ควรกระทำควบคู่กัน ที่ผ่านมารัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศแค่เอาตัวให้รอด การอ้างว่าทำเพื่อประชาชน แต่ไม่มีการพูดว่าประเทศไทยในอีก ๒๐–๓๐ ปี จะก้าวไปอย่างไร จึงขอให้รัฐบาลใหม่ที่จะเข้ามาบริหารประเทศคิดให้ไกล ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน นโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองต่างๆ ต้องเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ไม่เป็นนโยบายเฉพาะหน้า มีการวางเป้าหมายหรือทิศทางกำหนดให้แน่ชัด เช่น เกษตรอาหาร หรืออุตสาหกรรม จะต้องมีการลงทุนโครงสร้าง จากนั้นเปิดให้มีการลงทุนสร้างแรงจูงใจเพื่อรองรับการแข่งขันในอนาคต ด้วยวิธีการผลิตแนวใหม่ด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ไม่ปล่อยให้เดินไปตามบุญตามกรรม นโยบายด้านเศรษฐกิจจะต้องพูดควบคู่นโยบายด้านสังคม และสิ่งแวดล้อม ดูแลประชาชนยากจนในระยะยาว

นายชัยประนิน วิสุทธิผล นายกสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย กล่าวว่า ประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น ประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย มีการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ไม่วัดการเจริญเติบโตของประเทศด้วยจีดีพี ประเทศไทยประสบปัญหาด้านการเมืองมานาน และถูกมองว่าอยู่ในกลุ่มประเทศทิปส์ คือ ไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ทำให้เกิดการเปรียบเทียบขึ้น และการที่จะให้หลุดพ้นสภาพดังกล่าวต้องมีความมั่นคงทางการเมือง เพื่อเป็นเครื่องสนับสนุนให้เศรษฐกิจขยายตัว นโยบายพรรคการเมืองต่างๆ ที่ออกมาใช้สำหรับหาเสียงเลือกตั้ง ฝ่ายการเมืองควรมีการพูดเรื่องการปรับโครงสร้างการผลิต การเพิ่มผลิตภาพแรงงานตลอดจนการใช้เทคโนโลยี เพื่อลดต้นทุนมากกว่าการพูดถึงแผนระยะสั้น

---

[๑๒] นโยบายพรรคการเมือง: การหาเสียงเลือกตั้ง. (๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐). สืบค้น ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://hq.prd.go.th/PRTechnicalDM/ewt_news.php?nid=1495

ที่เป็นนโยบายประชานิยม เพียงเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศ ทุกนโยบายที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคประกาศออกมา ล้วนดูดี เช่น การยกระดับรายได้ประชาชน ยกระดับรายได้เกษตรกร ในการทำงานจะพบว่า ทุกระดับทั้งเรื่องกลไก ความโปร่งใส การแทรกแซง ทำให้วิธีการจัดการมีปัญหา พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีนโยบายสำหรับใช้หาเสียง เมื่อได้เข้าร่วมรัฐบาลแล้วต้องพยายามผลักดันนโยบายของพรรคตนให้เป็นนโยบายของรัฐบาล หากเป็นรัฐบาลผสมจะต้องหารือกันจัดทำนโยบาย และแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการผูกมัดให้รัฐบาลบริหารราชการไปตามนโยบายนั้น อีกทั้งเป็นแนวทางให้สมาชิกควบคุมการบริหาร รัฐบาลต้องแถลงนโยบายให้ชัดแจ้ง นโยบายถือเป็นทางเลือกจากวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จะต้องระบุสิ่งที่เลือกเป็นเนื้อหาใจความ นโยบายเป็นการมองไปข้างหน้า มีความไม่แน่นอนอยู่ในตัว เพราะมีส่วนที่ยังไม่ทราบว่าอะไรจะเกิดขึ้น นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นของสำคัญ หากไม่ได้รับความไว้วางใจ รัฐบาลไม่อาจบริหารประเทศต่อไปได้ การกำหนดนโยบายที่ดีเป็นพื้นฐานที่จำเป็นอย่างหนึ่ง การกำหนดนโยบายที่ดี ทำให้รัฐบาลบริหารราชการได้ครบวาระ

ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการกำหนดให้ในรัฐธรรมนูญฯ ต้องมีการตรวจสอบนโยบายพรรคการเมืองโดยหน่วยงานภาครัฐนั้น ในทรรศนะของนักวิชาการหลายท่านได้มีการแสดงความคิดเห็น ดังนี้

นายชูศักดิ์ ศิรินิล[๑๓] **หัวหน้าฝ่ายกฎหมายพรรคเพื่อไทย** ได้แสดงความเห็นไว้ว่า แนวความคิดจัดตั้งพรรคการเมืองที่ว่าให้ตั้งยาก อยู่ยาก ยุบยาก ไม่เข้าใจเท่าไหร่ แต่ความเห็นผมคิดว่าควรตั้งง่าย การตั้งพรรคการเมืองควรเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน การตั้งพรรคการเมืองจึงไม่ควรตั้งยาก มีกฎระเบียบหยุมหยิม หรือมีกระบวนการที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนจนเกินไป นายทะเบียนพรรคการเมืองควรทำหน้าที่ในเชิงกำกับดูแล แนะนำ เสนอแนะ มิใช่ทำหน้าที่ในเชิงควบคุมสั่งการ ไม่เห็นด้วยที่จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบนโยบายที่ใช้หาเสียงของพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองควรมีอิสระพอควรในการกำหนดนโยบายที่จะนำเสนอต่อประชาชน อย่างน้อยรัฐธรรมนูญก็กำกับไว้แล้วว่าจะต้องแสดงที่มาของงบประมาณที่จะใช้

---

[๑๓] มุมมองนักการเมือง วิพากษ์ กม. พรรค ๓ ยาก. (๘ กันยายน ๒๕๕๙). **มติชนออนไลน์.** สืบค้น ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก https://www.matichon.co.th/news/277687

นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวถึงการกำหนดกรอบนโยบายหาเสียง ๔ ด้าน คือ ที่มางบประมาณ ระยะเวลาดำเนินการ ความคุ้มค่าและประโยชน์ และความเสี่ยง โดยจะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยับยั้งพรรคการเมืองในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกรอบเหล่านี้นั้น เห็นว่าถ้าให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นนี้ จะทำให้เรามีซูเปอร์พรรคการเมืองเพิ่มขึ้น นั่นคือ พรรคกรรมการการเลือกตั้ง เพราะในส่วนของพรรคการเมืองเล็กก็อาจจะมีนโยบายที่นำเสนอต่อสาธารณะออกมา ซึ่งบางเรื่องอาจมองว่าเป็นนโยบายที่ไม่เคยมีมาก่อน หรือนโยบายขำๆ แต่สำหรับพรรคการเมืองใหญ่ๆ นั้น เราทำงานกันอย่างมีระบบ ทุกนโยบายที่จะใช้หาเสียงและส่งนโยบายไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง เราคิดค้นและวิเคราะห์เป็นระบบ ทำงานกันอย่างดี เห็นดีแล้วว่านโยบายเหล่านี้จะมีประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ไม่ได้ทำมาเพื่อเล่นๆ หรือทำขำๆ แต่การจะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมาวิเคราะห์ ยับยั้งนโยบายของพรรคการเมืองตามกรอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อยากทราบว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญหรือกระบวนการทำงานอย่างไรที่จะวิเคราะห์ หรือตัดสินใจว่านโยบายของพรรคการเมืองที่ทำกันมาอย่างเป็นระบบว่าเป็นนโยบายที่ไม่ดี คณะกรรมการการเลือกตั้งมีประสบการณ์อะไรจากตรงนี้ เพราะสำหรับพรรคการเมืองแล้วเราคิดค้นจากประสบการณ์ จากความต้องการของประชาชน และบุคลากรที่เชี่ยวชาญอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนเคยทำงานลงพื้นที่มาก่อน และบางคนที่ทำงานวิเคราะห์นโยบายก็เป็นถึงอดีตรัฐมนตรี แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีกระบวนการกลั่นกรองอย่างไรในการวิเคราะห์นโยบายเหล่านี้ ดังนั้น ถ้าจะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมายับยั้งนโยบายพรรคการเมืองจะมีปัญหา เพราะนโยบายของพรรคการเมืองทำกันอย่างเป็นสาธารณะ จึงอยากฝากให้ทบทวนด้วย

นายยุทธพร อิสรชัย รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช[๑๔] กล่าวว่า ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการตรวจสอบนโยบายพรรคการเมืองโดยหน่วยงานภาครัฐ แม้เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ได้เป็นข้าราชการก็ตาม เพราะถือเป็นการสร้างอำนาจครอบงำฝ่ายการเมือง เป็นการกระทำที่ผิดหลักการประชาธิปไตย ในทางหลักการหน่วยงานรัฐมีกลไกตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองผ่านทางกฎหมาย ทั้งจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนในทางการเมือง

---

[๑๔] เสียงสะท้อนองค์กรคุมพรรค. (๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘). **ข่าวสดออนไลน์.** สืบค้น ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://daily.khaosod.co.th/view_news.php?newsid...sectionid=TURNd05BPTO...

มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา มีกรรมาธิการ มีการเลือกตั้ง มีประชาชนตรวจสอบในส่วนนี้อยู่แล้ว การให้มีองค์กรรัฐเข้ามาควบคุมตรวจสอบนโยบายพรรคการเมืองถือเป็นการแทรกแซงอำนาจการตัดสินใจของประชาชนที่ร้ายแรง ซึ่งในเชิงหลักการประชาธิปไตยให้อำนาจประชาชนในการประเมิน ตรวจสอบนโยบายพรรคการเมืองอยู่แล้วว่าเขาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายพรรคการเมืองนั้น ๆ ถ้าไม่เห็นด้วยก็แสดงออกผ่านคะแนนเสียงการเลือกตั้งในการที่จะเลือกหรือไม่เลือกพรรคนั้น ๆ แต่ที่มีแนวคิดในลักษณะนี้ขึ้นมาเนื่องจากมองว่าชาวบ้านยังโง่ จน เจ็บ ไม่สามารถมีความคิดและตัดสินใจได้ จึงต้องตั้งองค์กรขึ้นมาตรวจสอบนโยบายพรรคการเมืองก่อนให้ประชาชนเลือก เหตุผลที่มองว่าเพื่อสกัดนโยบายประชานิยมนั้น การกำกับด้วยกฎหมายไม่ใช่ทางออกที่จะแก้ปัญหาเรื่องนี้อย่างถูกต้อง เพราะการจะทำให้พรรคการเมืองดำเนินนโยบายตามที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภานั้นต้องขึ้นอยู่กับภาคประชาสังคม ประชาชนจะเข้ามาตรวจสอบว่าพรรคการเมืองทำตามนโยบายนั้นหรือไม่ รัฐต้องทำให้ภาคประชาชนเข้มแข็ง มีพลังพอที่จะมาตรวจสอบและต่อรองกับพรรคการเมือง แต่ไม่ใช่ทำด้วยการตัดต่อแทรกแซงกระบวนการตัดสินใจของประชาชนเช่นนี้ สำหรับแนวคิดที่จะให้พรรคการเมืองทำสัญญาประชาคมเรื่องนโยบายให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังนั้น เป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นเลย เพราะมีกลไกรัฐสภาที่พรรครัฐบาลต้องแถลงนโยบายผ่านรัฐสภาอยู่แล้ว พรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลก็ไม่มีความจำเป็นที่ต้องทำสัญญาประชาคมดังกล่าว เพราะทำไปแล้วก็ไม่ได้ไปทำประโยชน์อะไร

นายประดิษฐ ศิลาบุตร ศูนย์ศรีสะเกษศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

กล่าวว่า ไม่เห็นด้วยที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มาตรวจสอบนโยบายพรรคการเมืองก่อนเลือกตั้ง ประชาชนน่าจะเป็นคนตรวจสอบมากกว่า เนื่องจากประชาชนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ใช่ สศช. หรือ สตง. หากพรรคการเมืองออกนโยบายที่ไม่เป็นที่ต้องการของประชาชน หรือเมื่อประกาศนโยบายแล้วไม่สามารถทำตามที่ประกาศออกมาได้ ประชาชนก็จะไม่เลือกพรรคนั้น แต่หากมีคนมาตรวจสอบนโยบายพรรคการเมืองก็เหมือนเป็นการคิดแทนประชาชน ไม่เช่นนั้นแล้วประเทศไทยจะไม่ได้รับการพัฒนา หากนโยบายไม่พัฒนา ในสังคมที่ประกอบด้วยคนหลายพวก เช่น นักธุรกิจ ข้าราชการ นักวิชาการ ผู้ประกอบการ ต้องมีความคิดที่หลากหลาย นโยบายที่ไม่มีประโยชน์ควรได้รับการตรวจสอบจากประชาชน ให้ประชาชนเป็นคนตัดสินใจ ถ้านโยบายไม่ดีประชาชนเดือดร้อนก็ไม่เลือก การจัดทำสัญญาประชาคมให้เป็นไปตามกรอบวินัยทางการเงินการคลัง เป็นเรื่องไม่จำเป็น เพราะสัญญาประชาคมเป็นนโยบายอยู่แล้ว

ประชาชนเลือกเสพได้ เลือกซื้อได้ เปรียบเหมือนคนไปซื้อสินค้า สินค้าไหนไม่มีคุณภาพเขาก็ไม่เอา การออกแนวคิดเช่นนี้มาเพื่อสกัดนโยบายประชานิยมนั้นต้องดูว่านโยบายประชานิยมอยู่ในระดับไหน ถ้าอยู่ในกรอบที่เป็นการช่วยเหลือประชาชนที่ด้อยโอกาส หรือประชาชนที่ลำบากเดือดร้อน หรือถ้าเป็นเหมือนกับรัฐสวัสดิการมันก็ดี แต่ถ้าไม่ใช่สวัสดิการสังคมก็ต้องพิจารณากันเป็นเรื่องๆ ไป เพราะที่ผ่านมาทุกรัฐบาลก็ทำแบบนี้ อัดฉีดเงินลงไปเพื่อเศรษฐกิจจะได้หมุนเวียนและเจริญเติบโต เช่น การจ้างงาน การจำนำผลผลิตทางเกษตรเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ดังนั้น การจะใช้ประชานิยมจึงขึ้นอยู่ที่เวลาแล้วแต่สถานการณ์ขณะนั้นว่าการใช้แบบนี้อาจจะเหมาะ แต่ใช้อีกแบบอาจไม่เหมาะ

นายโคทม อารียา สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล แสดงความเห็นว่า การให้องค์กรอิสระอย่างสภาพัฒนาการเมืองและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมืองก่อนเลือกตั้งนั้น ต้องดูก่อนองค์กรเหล่านี้เป็นอิสระจริงหรือไม่ สายงานแท้จริงเป็นอย่างไร ตามธรรมชาติประชาชนต้องเป็นผู้ควบคุมนักการเมือง นักการเมืองคอยคุมข้าราชการเพื่อดำเนินตามนโยบายตามที่ได้เสนอต่อประชาชน หากให้ข้าราชการมาคุมนโยบายตั้งแต่แรกก็อาจเป็นเรื่องฟังดูแปลก ยกตัวอย่างเช่น ขณะนี้ได้มีโครงการต่างๆ เกิดขึ้นจากรัฐบาลในปัจจุบันจำนวนมาก มีองค์กรใดตรวจสอบหรือไม่ว่าแต่ละโครงการเป็นประชานิยมหรือไม่ การที่มุ่งไปสู่ประเด็นเดียวในการควบคุมนักการเมือง มองนักการเมืองว่าเป็นผู้คดโกง แนวคิดเช่นนี้อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการ การดูแลนโยบายของพรรคการเมืองนั้นนอกจากจะให้มีการแข่งขันระหว่างพรรคตามปกติแล้ว ควรให้พรรคการเมืองระบุถึงแผนการเงินที่จะใช้ในแต่ละนโยบายด้วย จากนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐ เอกชนและฝ่ายวิชาการ ควรร่วมกันตรวจสอบว่านโยบายนั้นมีความสมจริง หรือสามารถปฏิบัติได้หรือไม่ จากนั้นสังคมก็ต้องร่วมกันตรวจสอบอีกครั้ง การที่ทั้งระบบช่วยกันตรวจสอบจะสามารถพิจารณากลั่นกรองได้ดีขึ้น หากไม่สมจริงผู้ที่ได้ประโยชน์ก็จะหนุนลำบาก แต่ไม่ควรใช้วิธีตั้งคณะกรรมการตรวจสอบชุดหนึ่งที่มีอำนาจมาก หรือซูเปอร์บอร์ด ควรจะหลากหลายมากกว่านั้น รวมทั้งในกรณีเฉพาะควรเขียนกฎหมายที่เปิดโอกาสให้คนในพรรคเดียวกันเองมีสิทธิคัดค้านหากเห็นว่านโยบายนั้นไม่สมจริง ถ้าผ่านการเลือกตั้งไปแล้วได้เป็นรัฐบาล คนในพรรคควรได้รับสิทธิดังกล่าวเพื่อยุบสภาและเลือกตั้งใหม่ ที่สำคัญ คือ อย่าทำให้รัดตัวเกินไปเพราะจะทำให้การปฏิบัติทำได้ยาก รวมทั้งอย่าทำให้หละหลวมจนมีช่องให้เกิดการเอาเปรียบกันได้

นายนิกร จำนง สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ตัวแทนพรรคชาติไทยพัฒนา เสนอแนะให้ปรับเนื้อหามาตรา ๕๐ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง[๑๕] ว่าด้วยการกำหนดนโยบายพรรคการเมืองที่ใช้หาเสียงซึ่งกำหนดให้ส่งผลวิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า และความเสี่ยงของนโยบายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อเผยแพร่ เพราะเป็นบทบัญญัติกำกับในเชิงลึก และกังวลต่อการพิจารณารายละเอียดนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่เชี่ยวชาญเพียงพออาจทำให้นโยบายของพรรคการเมืองมีผลกระทบได้

จึงเห็นได้ว่าจากมุมมองของนักธุรกิจ นักวิชาการ และนักการเมืองนั้น มองภาพว่านโยบายที่พรรคการเมืองจัดทำออกมานั้นมีทั้งส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เนื่องจากยังมีข้อเสีย ผลกระทบบางประการ ที่ส่งผลให้นโยบายพรรคการเมืองไม่อาจจัดทำได้จริง หรือไม่ครอบคลุมกับบุคคลทุกกลุ่ม จำเป็นที่จะต้องได้รับการปรับปรุงในบางเรื่องที่นโยบายพรรคการเมืองนั้นยังไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง ซึ่งโดยปกตินโยบายแต่ละนโยบายนั้นจะถูกบังคับโดยกฎหมายอยู่แล้ว ไม่ว่าใครเข้ามาเป็นรัฐบาลก็ต้องมีการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล การกระจายอำนาจ เป็นต้น ซึ่งมีปรากฏในกฎหมายอยู่แล้ว และนโยบายเช่นนี้จะมีอยู่ต่อไปในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพราะประชาชนคงไม่นิยมหรือให้ความสำคัญกับนโยบายในสิ่งที่ซ้ำ ๆ กันไปได้นาน สิ่งที่อยู่เบื้องหลังของนโยบายต่าง ๆ คือ การร่างนโยบายของพรรคการเมืองยังไม่ได้สร้างจากฐานความต้องการของประชาชนเป็นหลัก แต่ประชาชนต้องเลือกนโยบายตามที่พรรคการเมืองจัดทำไว้ กระบวนการ ที่มาของนโยบายที่มาจากความต้องการร่วมกันของประชาชนที่ต้องการยังไม่เกิดขึ้นในสังคม ทำให้ต้องมองกลับไปว่าทำไมนโยบายในลักษณะประชานิยมจึงได้รับความสนใจ เป็นเพราะปัญหาความยากจน การพึ่งพาตนเองไม่ได้ผล หรือประชาชนขาดฐานความรู้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรต้องนำมาพิจารณาประกอบการจัดทำนโยบายพรรคการเมืองด้วย พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีนโยบายสำหรับใช้หาเสียง เมื่อได้เข้าร่วมรัฐบาลแล้วจึงพยายามผลักดันนโยบายของพรรคตนให้เป็นนโยบายของรัฐบาล นโยบายถือเป็นทางเลือกนอกจากวัตถุประสงค์ เป้าหมายของพรรคการเมือง เป็นลักษณะของการมองไปข้างหน้า

---

[๑๕] ชำแหละร่าง พ.ร.ป. พรรคการเมือง ส่อจำกัดสิทธิพรรคการเมือง. (๒๘ กันยายน ๒๕๕๙). **คมชัดลึกออนไลน์.** สืบค้น ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://www.komchadluek.net/news/politic/244087

มีความไม่แน่นอนอยู่ในตัว เพราะมีส่วนที่ยังไม่ทราบว่าอะไรจะเกิดขึ้น นโยบายจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ควรต้องคำนึงถึง ฉะนั้น การกำหนดนโยบายที่ดีเป็นพื้นฐานที่จำเป็นและมีส่วนสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลบริหารราชการได้ครบวาระ

บทสรุป

การเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในครั้งต่อไปจะเป็นการเลือกตั้งเพื่อการปฏิรูปการเมือง โดยที่รัฐบาลและรัฐสภาชุดใหม่จะเข้ามาผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการเมืองพร้อมกับการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่จะมีผลใช้บังคับในหลายๆ เรื่อง ฉะนั้น การจัดทำนโยบายสาธารณะของพรรคการเมืองจึงควรที่จะต้องมีการอธิบายอย่างละเอียดถึงกระบวนการ ขั้นตอน ที่มา ประโยชน์ที่จะได้รับ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสพิจารณาว่าจะเลือกรูปแบบในการปฏิรูปการเมืองของพรรคการเมืองใด ประกอบกับนักการเมืองควรที่จะต้องมีความรับผิดชอบ มีคุณธรรมจริยธรรม มีความชอบธรรมทางการเมือง ไม่ประพฤติในสิ่งที่ขัดต่อกฎหมาย มีหลักธรรมาภิบาล โดยที่การดำเนินการในแต่ละด้านจะต้องมีความสอดคล้องกันสำหรับการดำเนินการในแต่ละเรื่อง เพื่อให้นโยบายพรรคการเมืองเป็นนโยบายที่สามารถนำไปใช้แก้ปัญหาให้กับประเทศ นำพาประเทศไปสู่เป้าหมายที่ชัดเจนแน่นอนมากกว่าที่จะเป็นนโยบายเฉพาะกิจที่ใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพียงเท่านั้น และให้สมกับคะแนนเสียงที่ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ ซึ่งสิ่งที่ต้องพึงระวังคือ การนำนโยบายประชานิยมมาจัดทำเป็นนโยบายสาธารณะ เพราะนโยบายลักษณะแบบนี้จะเป็นการแก้ปัญหาเพียงผิวเผิน มีความคลุมเครือ ไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนสำหรับการแก้ปัญหาพื้นฐานได้อย่างแท้จริง จึงเป็นประเด็นที่ถูกซักฟอกจากประชาชนมากที่สุด อาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองส่วนใหญ่เกือบทุกพรรคไม่อยากผูกมัดตัวเอง เพราะหากนำนโยบายที่ประกอบไปด้วยตัวเลขลอยๆ ไปปฏิบัติจะเป็นการเพิ่มความเสี่ยง ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้ประโยชน์จากการเลือกตั้ง จึงควรต้องเพิ่มความรับผิดชอบที่พรรคการเมืองมีต่อนโยบายที่นำเสนอต่อประชาชน ทำให้ในรายละเอียดของนโยบายจึงต้องมีความชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการ เพราะถ้าหากดำเนินการอย่างไม่ระมัดระวังจะนำมาสู่ปัญหาในด้านต่างๆ เช่น ภาวะเงินเฟ้อ วิกฤติการณ์ทางการคลังและหนี้สาธารณะในระดับสูง เป็นต้น การกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับความรู้หลายด้าน ทั้งด้านรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ กฎหมายต่างๆ ฉะนั้น กรอบการจัดทำนโยบายสาธารณะที่ดีจะส่งผลให้คุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้น สังคมเกิดความสงบสุข เศรษฐกิจเจริญก้าวหน้า การเมืองเกิดความมั่นคง ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ การจัดทำ

นโยบายพรรคการเมืองจึงควรมีการพิจารณาในเรื่องของนโยบายสาธารณะ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์ชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาประกอบ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการจัดทำนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งที่ผ่านมาจะมีเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ได้มีการมองในเรื่องแผนยุทธศาสตร์ การปฏิรูปประเทศ หรือการมองภาพในอนาคตของประเทศในแบบระยะยาวว่าประเทศจะดำเนินไปในทิศทางใด เป็นไปในลักษณะรูปแบบใด หรือได้รับผลกระทบอย่างไร ซึ่งในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วล้วนมีวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศระยะยาว มีการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนมาประกอบการจัดทำนโยบายพรรค โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๘ มีการบัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. ด้านการเมือง

“(๑) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกัน และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้ง และออกเสียงประชามติโดยอิสระปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด

(๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

(๓) มีกลไกที่กำหนดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในการประกาศโฆษณานโยบายที่มิได้วิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า และความเสี่ยงอย่างรอบด้าน...”

จะเห็นได้ว่าจากข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญฯ นั้น พรรคการเมืองไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงที่จะต้องมีการปฏิรูปองค์กรของตนเองไปได้ เพียงแต่พรรคการเมืองไหนมีความเป็นสถาบันทางการเมือง มีการดำเนินการเป็นระบบ มีการให้ประชาชน สมาชิกพรรค ได้มีส่วนร่วมมากก็จะสามารถปรับตัวได้ดีกว่า ประกอบกับในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ทั้ง ๑๐ ฉบับ โดยเฉพาะในเรื่องที่ว่าด้วยพรรคการเมือง ถ้าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการจัดทำแล้วเสร็จและมีผลบังคับใช้เมื่อไร การเลือกตั้งจะเกิดขึ้น ซึ่งในการจัดทำร่างกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมีการกำหนดให้การจัดทำนโยบายพรรคการเมืองที่ใช้ในการประกาศโฆษณาจะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า ความเสี่ยงของนโยบาย และส่งข้อมูลการวิเคราะห์นโยบายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบข้อมูลดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีรายการ ๑. ที่มาของงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินนโยบาย ๒. ระยะเวลาในการดำเนินนโยบาย ๓. ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย ๔. ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย ซึ่งการจัดทำนโยบายดังกล่าวจะเกิดการสอดรับกับเรื่องของการแก้ปัญหาการทุจริต การช่วยควบคุมกำกับดูแลพรรคการเมือง ส่วนที่มีการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณานโยบายต่างๆ ของพรรคการเมืองว่ามีความเหมาะสมเป็นไปได้ สร้างความเสียหายหรือไม่ จำเป็นต้องใช้ศาสตร์หลายๆ ศาสตร์มาผสมผสานกัน ทั้งเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง จิตวิทยา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เศรษฐศาสตร์ ปัจจุบันลักษณะแบบใดคือนโยบายประชานิยมยังไม่เป็นที่แน่นอนหรือมีข้อสรุปที่ชัดเจน การจำกัดสิทธิในการคิดนโยบายอาจเป็นการจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะถ้าต้องมีการเขียนระบุเรื่องข้อห้ามนโยบายประชานิยมไว้ในรัฐธรรมนูญก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดว่าลักษณะใดเข้าข่ายรูปแบบประชานิยม นโยบายสาธารณะจึงอาจถูกเขียนขึ้นให้กว้างที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ประชาชนก็จะพบกับนโยบายที่มีลักษณะของความคลุมเครืออยู่ ในขณะที่พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังได้กล่าวย้ำถึงการจัดทำนโยบายพรรคของพรรคการเมืองไว้ว่า[๑๖] *"ไม่ได้ไปห้ามทั้งนโยบายพรรคและนโยบายต่างๆ แต่ต้องสามารถตอบคำถามให้ได้ว่านโยบายพรรคที่จัดทำขึ้นนั้น ทำแล้วจะนำเอาเงินที่ไหนและเกิดประโยชน์กับใครบ้าง"* ในอดีตประชาชนน่าจะมีบทเรียนแล้วว่านโยบายการหาเสียงที่เลื่อนลอย การกระทำใดๆ เพื่อหวังในผลลัพธ์ที่ต้องการ ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง ได้สร้างความเสียหายให้กับประเทศชาติเพียงใด ฉะนั้น นโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองจึงเป็นส่วนสำคัญหนึ่งในระบบการเลือกตั้ง มีแนวโน้มชัดเจนว่าการแข่งขันด้านนโยบายหาเสียงในการเลือกตั้งจะมีความเข้มข้นและดุเดือดมากขึ้น การเตรียมออกแบบกฎเกณฑ์กติกาเพื่อรับมือกับเรื่องดังกล่าวจึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญ ฉะนั้น ก่อนที่ประชาชนจะตัดสินใจว่าจะเลือกพรรคใดเข้ามาบริหารประเทศ

---

[๑๖] "ประยุทธ์" ยืนยันไม่ปิดกั้นนโยบายพรรคการเมือง. (๓ มีนาคม ๒๕๕๙). สืบค้น ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://www.now26tv/view/70874

ควรพิจารณานโยบายของพรรคการเมืองอย่างรอบคอบ รอบด้าน ครบถ้วน โดยจะต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการนำมาปฏิบัติจริง แนวทางในการหาเงินเพื่อมาใช้จ่ายสำหรับนโยบายต่าง ๆ ความสามารถในการผลักดันนโยบาย ซึ่งก่อนที่ประชาชนจะใช้สิทธิเลือกตั้งก็อยู่ที่ความคิดและวิจารณญาณว่าจะให้บุคคลใดหรือพรรคใดเข้ามาบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น ความตั้งใจที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะจัดทำนโยบายจึงควรที่จะเห็นแก่ประโยชน์ของประเทศและประชาชนเป็นที่ตั้ง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการแข่งขันกันในเรื่องนโยบายของพรรคการเมืองเป็นพัฒนาการที่ดีของการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ชำแหละร่าง พ.ร.ป. พรรคการเมือง ส่อจำกัดสิทธิพรรคการเมือง. (๒๘ กันยายน ๒๕๕๙). **คมชัดลึกออนไลน์.** สืบค้น ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://www.komchadluek.net/news/politic/244087

ตัวแบบนโยบายสาธารณะ. (๖ กันยายน ๒๕๕๔). สืบค้น ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://www.sas.mju.ac.th/office/sas2/boxer/16847.pdf

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์. (๒๕๔๑). **การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้.** กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (๒๕๓๙). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทิพย์พาพร ตันติสุนทร. (๓ มิถุนายน ๒๕๕๔). มองนโยบาย (พรรคการเมือง) แล้วมองตัวเอง. สืบค้น ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1125858898.news

ทิศทางและการพัฒนาประเทศตามนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒. (๒๘ เมษายน ๒๕๕๙). สืบค้น ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://www.ic.moi.go.th/doc/bmt29/slide/2.pdf

นโยบายพรรคการเมือง: การหาเสียงเลือกตั้ง. (๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐). สืบค้น ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://hq.prd.go.th/PRTechnicalDM/ewt_news.php?nid=1495

นโยบายสาธารณะที่ควรจะเป็น. (๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔). สืบค้น ๔ เมษายน ๒๕๖๐ จาก http://www.siamintelligence.com/public-policy-making/

“ประยุทธ์” ยืนยันไม่ปิดกั้นนโยบายพรรคการเมือง. (๓ มีนาคม ๒๕๕๙). สืบค้น ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://www.now26tv/view/70874

ผ่านโยบายหาเสียง ประชานิยมถล่มประเทศ. (๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๔). **ไทยรัฐออนไลน์.** สืบค้น ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก https://www.thairath.co.th/content/eco/178705

“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔).” (๒๕๕๙). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๑๑๕ ก วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

มุมมองนักการเมือง วิพากษ์ กม. พรรค ๓ ยาก. (๘ กันยายน ๒๕๕๙). **มติชนออนไลน์.** สืบค้น ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก https://www.matichon.co.th/news/277687

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐." (๒๕๖๐). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐, น. ๑๔-๒๐ และ น. ๗๗-๘๑.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (๒๕๕๐). **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เสียงสะท้อนองค์กรคุมพรรค. (๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘). **ข่าวสดออนไลน์.** สืบค้น ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๐ จาก http://daily.khaosod.co.th/view_news.php?newsid...sectionid=TURNd05BPTO...

ภาษาต่างประเทศ

Anderson, James E. (1975). **Public Policy-making.** New York: Holt, Praeger, pp. 26-27.

กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์กับการพัฒนาระบบราชการไทย: ประสบการณ์ วิธีการ และผลกระทบ*

ดร. พรินทร์ เพ็งสุวรรณ**

บทคัดย่อ

การพัฒนาระบบราชการไทยสมัยใหม่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ระบบราชการในฐานะกลไกการพัฒนาประเทศได้รับการพัฒนาผ่านกระบวนทัศน์ ๓ กลุ่ม ในช่วงทศวรรษ ๒๕๐๐-๒๕๔๐ ได้แก่ กระบวนทัศน์การบริหารการพัฒนา (Development Administration)

---

* บทความนี้ปรับปรุงเนื้อหาจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์กับการพัฒนาระบบราชการไทย หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล โดยได้รับทุนสนับสนุนจากโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก รุ่นที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รศ.ดร. ศิริรัตน์ ชุณหคล้าย อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

** นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยมีปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การเมืองและภาวะผู้นำอยู่เบื้องหลังการนำกระบวนทัศน์เหล่านี้มาใช้พัฒนาระบบราชการไทย ผลกระทบที่เกิดจากพัฒนาพบว่าปัญหาการพึ่งพิงองค์กรระหว่างประเทศในการนำเข้าเครื่องมือการบริหารมากกว่าการแก้ไขปัญหาโดยตรวจสอบจากสภาพปัญหาที่มีอยู่จริง การคัดลอกนวัตกรรม (Innovation) เครื่องมือการบริหาร (Tool) ที่ได้รับความนิยมแพร่หลายในประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Nation) ซึ่งมีเงื่อนไขสภาพปัญหาและวัฒนธรรมองค์การแตกต่างกัน ทำให้เครื่องมือการบริหารมีจำนวนมาก และเกิดการทับซ้อนระหว่างกัน ขาดการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานกลาง (Central Agencies) ในฐานะผู้นำเข้าเครื่องมือการบริหารดังกล่าว เครื่องมือการบริหารถูกรวมศูนย์การตัดสินใจไว้ที่หน่วยงานกลาง โดยที่ฝ่ายข้าราชการประจำมีอิทธิพลอยู่เหนือการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง ขณะเดียวกันภาครัฐไทยมีความพยายามที่จะเรียนรู้ความล้มเหลวจากการพัฒนาในครั้งอดีตน้อยมาก และตลอดเวลาในช่วง ๕ ทศวรรษการพัฒนาระบบราชการไทยถูกจำกัดตัวแสดง (Actors) ไว้เพียงบางกลุ่ม

คำสำคัญ การบริหารการพัฒนา การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ธรรมาภิบาล

Abstract

Thai bureaucracy was developed and modernized via the Thailand Development Agenda after World War 2, primarily through three paradigms during the decades from 1957 to 1997. These three paradigms included the concepts ‘Development Administration’, ‘New Public Management’ and the concept of ‘Good Governance’. Alongside these processes, there have been barriers to the development of Thai bureaucracy such as economic factors, political factors, leadership factors, and the impacts over the issue of dependency to international organizations regarding inspection problem. Another issue is the attempt to copy innovative administrative tools that caused problems due to their application in a different culture. There have been a number of innovations/administration tools that have done little but promote a lot of repetition and lack of clarity. Also, regarding the centralized decision-making, the government officials have influence over the decisions of political parties.

This research attempts to explore these barriers lying before Thai bureaucracy development in order to understand the characteristics of such obstacles. The research reveals that the internal factors comprise the balancing of political power of dissimilar groups, the political crisis 1992, the economic crisis 1997, and the various characteristics of leadership. For the external factors, there are influences from international organizations such as World Bank (WB) and International Monetary Fund (IMF). Furthermore, this research seeks an understanding how to circumvent problems to the benefit of Thai, and other countries' bureaucracy, in the future.

Keywords: Development Administration, New Public Management, Good Governance

บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ของไทยเริ่มต้นภายหลังการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี ๒๔๙๘ ซึ่งถือเป็นสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งแรกของไทย และได้โอนย้ายเป็นคณะหนึ่งของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในปี ๒๕๐๙ การจัดตั้งสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ไทยและการพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นผลพวงจากความร่วมมือกันของทั้งสองประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง โดยช่วงต้นทศวรรษ ๒๕๐๐ มีความเปลี่ยนแปลงของระบบราชการไทย โดยเฉพาะจำนวนบุคลากรที่จบการศึกษาจากต่างประเทศเพิ่มจำนวนมากขึ้น รวมถึงมีโครงการริเริ่มใหม่ ๆ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๒๕๔๑: ๑๔๑-๑๔๒) ขณะที่ในช่วงปลายทศวรรษ ๒๕๔๐ ปรากฏความชัดเจนของแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยที่ยึดโยงกับกระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) (Bowornwathana, 2008: 12), (Painter, 2006: 27), (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, ๒๕๕๑: ๘๒-๙๗) ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ผู้เขียนสนใจศึกษากระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ในการพัฒนาระบบราชการไทย ในช่วงปี ๒๕๐๒-๒๕๔๙ เพื่อทำความเข้าใจถึงแนวทางการพัฒนาและผลกระทบจากการพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงเวลาดังกล่าว

วัตถุประสงค์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ศึกษากระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงปี ๒๕๐๒-๒๕๔๙ รวมทั้งวิเคราะห์ปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังซึ่งมีอิทธิพลต่อการก่อรูปของแต่ละกระบวนทัศน์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาระบบราชการในช่วง ๕ ทศวรรษที่ผ่านมา

วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเฉพาะข้อมูลนโยบายภาครัฐ ได้แก่ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลการพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งข้อมูลจากวารสารรัฐประศาสนศาสตร์และวารสารพัฒนบริหารศาสตร์ และใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ด้วยเทคนิคการจัดแบ่งข้อมูล (Clustering) และเทคนิคการค้นหาปัจจัย (Factoring) รวมถึงการสร้างคำอธิบายแบบแผน (Explanation - Building) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาระบบราชการไทย เมื่อได้ร่างผลการวิจัยได้นำไปตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (Verification) กับผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐประศาสนศาสตร์จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงปี ๒๕๐๒-๒๕๔๙ แบ่งออกเป็น ๓ กระบวนทัศน์ ประกอบด้วย กระบวนทัศน์การบริหารการพัฒนา (Development Administration - DA) กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) และกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล (Good Governance - GG) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑) กระบวนทัศน์การบริหารการพัฒนา (Development Administration – DA)

กระบวนทัศน์การบริหารการพัฒนาเกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ ๒๕๐๐ จนถึงปลายทศวรรษ ๒๕๒๐ ในช่วงรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๖) จนถึงสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๑) กระบวนทัศน์การบริหารการพัฒนาของไทย (DA) มีลักษณะสำคัญ คือ (๑) มีการจัดตั้งสถาบัน (Building Institution) โดยเฉพาะหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรีจาก ๑๒ หน่วยงาน ในปี ๒๔๙๖ เพิ่มเป็น ๒๓ หน่วยงาน ในปี ๒๕๐๒ โดยมีหน่วยงานสำคัญ เช่น การจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจ

แห่งชาติในปี ๒๕๐๒ การจัดตั้งสำนักงบประมาณในปี ๒๕๐๒ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมพัฒนาชุมชน เป็นต้น (๒) มีการจัดตั้งสถาบันการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แห่งแรกของประเทศ ได้แก่ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี ๒๔๙๘ โดยได้รับความช่วยเหลือจากองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกา (USOM) และมหาวิทยาลัยอินเดียนา (Indiana University) ในการออกแบบหลักสูตรและสนับสนุนอาจารย์ผู้สอน (ขัตติยา อมรทัต, ๒๕๐๓: ๓๒-๓๓), (ถนอม กิตติขจร, ๒๕๐๕: ๔๐๙-๔๑๗) และได้โอนย้ายมาสังกัดสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในปี ๒๕๐๙ (๓) มีการจัดทำวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นครั้งแรกในปี ๒๕๐๓ และต่อมาได้เปลี่ยนเป็นวารสารพัฒนบริหารศาสตร์และยังคงดำเนินต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (๔) ปรับปรุงวิธีการบริหารราชการ เช่น ปรับปรุงระบบการคลังและระบบงบประมาณ โดยเฉพาะการเปลี่ยนระบบงบประมาณจากแบบแสดงรายการ (Line-item Budget) ไปเป็นแบบแสดงแผนงาน (Program Budget) ในปี ๒๕๐๓ โดยได้รับความช่วยเหลือจาก Public Administration Service (PAS) ในฐานะที่ปรึกษาระหว่างปี ๒๔๔๙-๒๕๐๓ (อภิชาต สถิตนิรามัย, ๒๕๕๖: ๕๑), (อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, ๒๕๒๘: ๒๖๒-๒๖๓) นอกจากนี้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรก พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙ ซึ่งเป็นผลมาจากรายงานการศึกษาเรื่อง A Public Development Program for Thailand ของคณะทำงานธนาคารโลกที่เข้ามาสำรวจสภาวะเศรษฐกิจไทยในช่วงปี ๒๕๐๐-๒๕๐๑ (๕) การพัฒนาบุคลากรทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและนักวิชาการ โดยสนับสนุนการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาและฝึกอบรมในต่างประเทศ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา เช่น มหาวิทยาลัยอินเดียน่า มหาวิทยาลัยมิชิแกน เป็นต้น ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากงานของ Bowornwathana (2013: 195-199) ได้จัดแบ่งกลุ่มนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ (๖) การฝึกอบรมข้าราชการภายในประเทศด้วยวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นหลักการบริหารตามกระบวนทัศน์หลักการบริหาร (Principles of Public Administration) (๑๙๒๗–๑๙๓๗) ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์หนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์สหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะแนวคิดการบริหาร ๗ ประการ “POSDCORB” ของ Luther H. Gulick and Lyndall Urwick (1937) ในบทความ เรื่อง Papers on the Science of Administration (Milkis, 2008: 400) ซึ่ง Jarnson and Berg (๒๕๐๕: ๒๑๑) ได้ระบุว่าการพัฒนานักบริหารในประเทศไทยจัดขึ้นครั้งแรกในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยมีผู้บริหารระดับสูงแต่ละกระทรวงเข้าร่วม มีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากสหรัฐอเมริการ่วมกันจัดขึ้น

กระบวนทัศน์การบริหารการพัฒนา (DA) ของไทยมีลักษณะสำคัญสอดคล้องกับความเห็นของ Chakrabarty and Chand (2012: 239-240) ที่ระบุว่า เทคนิคและโครงการที่ได้รับความนิยมในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐s ได้แก่ การวางแผน ๕ ปี วาระงบประมาณ การฝึกอบรม และการพัฒนาชุมชน และเรียกช่วงเวลานี้ว่า ยุคสมัยแห่งการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค (Technical Assistance Era) ขณะที่ Haque (2007: 1304-1305) ได้อธิบายว่า ระหว่างทศวรรษ ๑๙๖๐s-๑๙๗๐s รัฐบาลได้ก่อตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เพื่อให้บริการด้านการศึกษาและฝึกอบรมในด้านการพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์ และในทศวรรษ ๑๙๗๐s หลักสูตรของนิด้าได้ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการบริหารการพัฒนา ขณะที่ Bowornwathana (2013: 202) อธิบายว่ามี ๓ ปัจจัยหลัก ที่นำไปสู่การพัฒนาระบบราชการของไทยในช่วงนี้ ประกอบด้วย (๑) การก่อตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (๒) การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และ (๓) การออกวารสารพัฒนบริหารศาสตร์

๑.๑) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อรูปกระบวนทัศน์การบริหารการพัฒนา (DA) ในประเทศไทย

ปัจจัยที่นำไปสู่การก่อรูปการบริหารการพัฒนาของไทย ประกอบด้วย ๒ ปัจจัย คือ (๑) ปัจจัยการเมืองภายในประเทศ และ (๒) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑.๑.๑) ปัจจัยการเมืองภายในประเทศ: การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์

จากการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๕๐๐) ได้ใช้กลยุทธ์การถ่วงดุลอำนาจของ ๒ ฝ่าย โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของตัวเอง กลุ่มอำนาจดังกล่าวประกอบด้วย กลุ่มซอยราชครูที่นำโดย พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ผู้นำกองกำลังตำรวจ และกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ นำโดย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะผู้นำกองทัพบก การถ่วงดุลระหว่าง ๒ ขั้วอำนาจเป็นปัจจัยหลักที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ติดต่อสร้างสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา โดยใช้นโยบายการต่อต้านคอมมิวนิสต์ภายในประเทศเป็นข้ออ้างเพื่อแลกเปลี่ยนกับการขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาเองก็ต้องการใช้ไทยเป็นฐานในการต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ด้วยเช่นกัน ผลจากความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาสามารถนำมาแจกจ่ายให้กับกลุ่มอำนาจทางการเมืองทั้ง ๒ กลุ่มข้างต้น และทำให้บทบาทของจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลายเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นเงื่อนไขที่หนุนเสริมความอยู่รอดทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงครามเอง (อภิชาต สถิตนิรามัย, ๒๕๕๖: ๑๓-๑๔) ซึ่งสอดคล้อง

กับความเห็นของทักษ์ เฉลิมเตียรณ (๒๕๕๒: ๑๐๕) ที่ได้ยืนยันเหตุผลข้างต้นว่า หลังจากการทำรัฐประหารเมื่อปี ๒๔๙๐ จนถึงปี ๒๔๙๔ ทั้ง พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์และจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่างมีโอกาสเสริมสร้างบารมีและอำนาจทางการเมืองของแต่ละฝ่ายผ่านความช่วยเหลือที่ได้รับจากสหรัฐอเมริกาตามที่จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ริเริ่ม ขณะเดียวกันกลไกดังกล่าวได้ส่งผลให้เสถียรภาพทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงครามมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นด้วย โดยผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์ (๒๕๔๖: ๑๕๗) ได้ระบุว่า งบประมาณที่สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือทางทหารต่อไทยตลอดช่วงปี ๒๔๙๔-๒๕๑๘ มีจำนวนถึง ๒,๕๐๐ ล้านบาท

ลักษณะการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาต่อไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาระบบราชการไทยตามแนวทางการบริหารการพัฒนา (DA) โดยเฉพาะการลงนามข้อตกลง ๓ ฉบับ ได้แก่ (๑) ข้อตกลงเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนทางการศึกษาและวัฒนธรรม (ทุนฟูลไบร์ท) ในเดือนกรกฎาคม ๒๔๙๓ (๒) ข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิทยาการในเดือนกันยายน ๒๔๙๓ และ (๓) ข้อตกลงความช่วยเหลือด้านการป้องกันประเทศในเดือนตุลาคม ๒๔๙๓ (จุลชีพ ชินวรรโณ, ๒๕๔๔: ๒๗๑-๒๗๒) ซึ่งข้อตกลงว่าด้วยทุนฟูลไบร์ทและข้อตกลงทางเศรษฐกิจและวิชาการเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ระบบราชการไทยถูกพัฒนาเป็นไปตามแนวทางการบริหารการพัฒนา (DA) เช่น การสร้างสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ การศึกษาดูงานและฝึกอบรม การพัฒนาจัดการด้านการคลัง รวมถึงการบริหารบุคคล ซึ่งโรเบิร์ต เจ. มัสแคต (๒๕๓๖: ๖๔) ระบุว่า นักศึกษาและผู้เข้าร่วมฝึกอบรมของไทยที่ไปศึกษาที่สหรัฐอเมริกามีจำนวน ๑๔ คน ในปี ๒๔๙๔ และเพิ่มขึ้นเป็น ๘,๐๐๐ คน ภายในปี ๒๕๑๓ ขณะที่ชัยอนันต์ สมุทวณิช (๒๕๔๑: ๑๔๑-๑๔๒) อธิบายถึงความเปลี่ยนแปลงของระบบราชการไทยในช่วงนี้ว่า เดิมทีระบบราชการไทยมีเจ้าหน้าที่รัฐที่จบการศึกษาจากต่างประเทศจำนวนน้อยและส่วนใหญ่จะจบการศึกษาจากอังกฤษและยุโรป แต่ความร่วมมือกันระหว่างสองประเทศทำให้มีผู้จบการศึกษา รวมถึงผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมและดูงานจากต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นและความร่วมมือกันของสองประเทศในครั้งนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สภาพแวดล้อมของระบบราชการไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงจากการบริหารงานประจำ (Routine) ไปสู่การจัดทำโครงการใหม่ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา

เมื่อเข้าสู่วาระการบริหารของรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๖) สหรัฐอเมริกาและไทยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดยิ่งขึ้น สหรัฐอเมริกา

ได้สนับสนุนการทำรัฐประหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี ๒๕๐๑ และให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนและบุคลากรทางเทคนิคเพื่อทำให้ประเทศทันสมัย ขณะเดียวกันจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ใช้นโยบายการต่อต้านคอมมิวนิสต์เพื่อตอบสนองความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา (ลิขิต ธีรเวคิน, ๒๕๕๔: ๑๗๔) โดยอุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ (๒๕๒๘: ๒๕๐-๒๕๑) ได้อธิบายเหตุการณ์การพบปะกันระหว่างจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์กับประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ (ค.ศ. ๑๙๕๓-๑๙๖๑) ของสหรัฐอเมริการะหว่างพักรักษาตัวที่โรงพยาบาลทหารวอร์เตอร์รีด สหรัฐอเมริกา ในวันที่ ๗ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๕๘ เป็นจุดเริ่มต้นของการก่อรูปการปฏิวัติและการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทย

๑.๑.๒) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ: ความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกกับไทยผ่านการให้ความช่วยเหลือทางเงินกู้และทางเทคนิคในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ธนาคารโลก (World Bank) ใช้เงินกู้และรายงานการศึกษาเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของไทยให้สอดรับกับเป้าหมายการพัฒนาแบบทุนนิยมของประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่ต้องการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจของไทยจากลักษณะชาตินิยมไปเป็นแบบทุนนิยม กล่าวคือ สนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนโดยเฉพาะนักลงทุนต่างประเทศทดแทนการผลิตสินค้าและบริการของรัฐวิสาหกิจไทย และปรับปรุงการบริหารด้วยการจัดตั้งองค์กรกลางในการวางแผน ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเปรียบเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับคำสั่ง/นโยบายจากธนาคารโลกเพื่อนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ด้วยการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยเฉพาะแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง (พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔) ซึ่งเนื้อหาของแผนพัฒนาทั้งสองฉบับยึดโยงอยู่กับข้อเสนอจากรายงานการศึกษาของคณะทำงานธนาคารโลก (พ.ศ. ๒๕๐๐-๒๕๐๑) เรื่อง A Public Development Program for Thailand ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติได้นำมาขับเคลื่อนผ่านการประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรมของไทย ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือของธนาคารโลกผ่านกลไกเงินกู้และการให้คำปรึกษาทางเทคนิคเป็นกลไกสำคัญที่นำไปสู่การก่อรูปการบริหารการพัฒนา (DA) ของไทย กล่าวอย่างสรุป ธนาคารโลกจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย/มาตรการต่างๆ เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติไปกำหนดเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และเป็นหน่วยงานในการประสานกับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เพื่อนำแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวไปปฏิบัติ

ดังนั้น ปัจจัยทางการเมืองของไทยเป็นปัจจัยผลักดันที่นำมาสู่แนวทางการบริหารการพัฒนา (DA) ซึ่งเป็นเพียงมาตรการส่วนหนึ่งที่ถูกนำไปขับเคลื่อนเป้าหมาย

เศรษฐกิจซึ่งเป็นเป้าหมายหลัก ผลการศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับความเห็นของ Waldo (1992) cited in Farazmand (2001: 13) ที่อธิบายการเผยแพร่แนวคิดการบริหารการพัฒนาในช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐s ไว้ว่า แนวคิดการบริหารการพัฒนา (DA) ถูกออกแบบโดยชนชั้นนำของรัฐบาลตะวันตกเพื่อต้องการสนับสนุนค่านิยมตะวันตกด้านเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรมให้กับประเทศกำลังพัฒนา โดยแผนของกลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ (Comparative Administration Group - CAG) ต้องการสร้างและสนับสนุนชนชั้นนำท้องถิ่นของประเทศกำลังพัฒนาให้เป็นผู้มีอำนาจ ประชาชนได้รับความสนใจน้อยมาก นี่เป็นแนวคิดในบริบทสงครามเย็นและการส่งออกรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน (American Public Administration) ให้กับประเทศโลกที่สาม

๒) กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM)

กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้รับความสนใจช่วงต้นทศวรรษ ๒๕๓๐ จนถึงปลายทศวรรษ ๒๕๔๐ (ปัจจุบันยังคงยึดถือกระบวนทัศน์นี้อยู่) โดยปรากฏชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๔) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๙) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙) เป็นการเปลี่ยนบทบาทภาครัฐจากการควบคุม ตรวจสอบ มาเป็นการกำกับและส่งเสริม ปรับขนาดและโครงสร้างองค์กรภาครัฐให้ขนาดเล็กลง โดยใช้วิธีการจ้างเหมาเอกชนดำเนินการแทนในบางกิจกรรม และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในรัฐวิสาหกิจ ขณะที่นโยบายของรัฐบาลตั้งแต่รัฐบาลพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. ๒๕๓๑–๒๕๓๔) ไปจนถึงรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๙) ล้วนเกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนาระบบราชการตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เริ่มปรากฏในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ ๒) (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๓) และมีความชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๙) ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้ (๑) มีการกำหนดมาตรฐานผลงาน (Performance Standard) เช่น สร้างระบบมาตรฐานของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิผลของงานภาครัฐ (P.S.O) การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ (Performance Agreement) (๒) การแตกหน่วยงาน (Agencification) ออกจากหน่วยงานประเภทกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ โดยจัดตั้งองค์การมหาชน (Public Organization) ผ่านพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ (๓) การประยุกต์เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารภาครัฐ เช่น โครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

(e-Government) ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) และ (๓) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย แปลงเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) รวมถึง การสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และจัดตั้งบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นต้น

ลักษณะการพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงเวลานี้สอดคล้องกับความเห็นของ Haque (2007: 136) ที่ระบุถึงการเพิ่มความอิสระ (Autonomy) และความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการบริหารบุคลากรและการเงินการคลัง โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระหรือองค์กรมหาชน (Autonomous Agencies) การยึดเป้าหมายและมาตรฐานผลงาน (Performance Standard) รวมถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ขณะที่ความคิดเห็นของ Borins (1995) cited in Borins (2002: 182) ที่ระบุว่า แนวทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่เน้นการวัดผลงาน (Measuring) และการกำหนดเป้าหมายผลการดำเนินงาน (Performance Target) ขณะที่การศึกษาของ Painter (2006: 27), Mongkol (2012: 22) ระบุว่าโครงการปฏิรูปการบริหารของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ใช้แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) อย่างชัดเจน โดยให้ความสำคัญการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ขณะที่ประโยชน์ ส่งกลิ่น (๒๕๕๑: ๙๒) ระบุว่ากระแสการปฏิรูปด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เริ่มต้นในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (๒๕๔๐-๒๕๔๓) โดยเฉพาะแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐปี ๒๕๔๒ และมีความชัดเจนมากที่สุดในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

๒.๑) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำกระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาใช้ในประเทศไทย

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อรูปกลุ่มแนวคิดนี้ ประกอบด้วย (๑) ปัจจัยด้านวิกฤติเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๔๐ และ (๒) ปัจจัยการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๒.๑.๑) ปัจจัยวิกฤติเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๔๐

ผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ทำให้รัฐบาลยุบเลิกหน่วยงานบางหน่วยงานที่ไม่อยู่ในยุทธศาสตร์หลัก โดยเฉพาะหน่วยงานในต่างประเทศที่เป็นตัวแทนของกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงศึกษาธิการ

ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นไปตามการลดขนาดภาครัฐ (Downsizing) ซึ่งเป็นผลกระทบที่ได้รับจากวิกฤติเศรษฐกิจไทยปี ๒๕๔๐ โดยตรง (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, ๒๕๕๑: ๘๒-๘๔) ขณะที่เงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยเฉพาะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent - LOI) ตั้งแต่ฉบับที่ ๑-๗ (เลอพงษ์ แย้มกต, ๒๕๔๗: ๑๓๘) รวมถึงการสนับสนุนจากธนาคารโลก (WB) ภายใต้โครงการเงินกู้ยืมเพื่อการปฏิรูปภาครัฐ (Public Sector Reform Loan - PSRL) จำนวน ๔๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ๒๕๔๒ ซึ่งนำมาสู่การจัดทำแผนปฏิรูปภาครัฐปี ๒๕๔๒ ที่เน้น ๕ ด้าน คือ เน้นปรับบทบาทภารกิจภาครัฐ ปรับปรุงระบบงบประมาณ การบริหารบุคคล กฎหมาย และวัฒนธรรมและค่านิยมการบริหารภาครัฐ ซึ่งแผนดังกล่าวได้นำหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาบรรจุไว้อย่างชัดเจน

๒.๑.๒) ปัจจัยการตัดสินใจของผู้นำรัฐบาล

ปัจจัยการตัดสินใจทางการบริหารในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๙) ที่มีการนำแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาใช้อย่างเป็นระบบ (Bowornwathana, 2008: 12), (Painter, 2006: 27), (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, ๒๕๕๑: ๘๒-๙๗) โดย Bowornwathana (2004: 136-137) อธิบายเหตุผลข้างต้น ดังนี้ ๑) มีที่มาจากประสบการณ์ความสำเร็จด้านธุรกิจโทรคมนาคมและโทรศัพท์มือถือของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งทำให้มีความมั่นใจต่อแนวทางการบริหารแบบธุรกิจ ๒) ในอาณาจักรธุรกิจของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็น CEO บริษัท ดังนั้นจึงใช้แนวทางดังกล่าวผ่านโครงการผู้ว่า CEO มาขับเคลื่อนประเทศในฐานะเป็น CEO ของประเทศ ๓) แนวโน้มและขบวนการเคลื่อนไหวด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยเฉพาะองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และองค์การสหประชาชาติ เป็นต้น และ ๔) ความสับสนในองค์ความรู้ด้านภาคธุรกิจที่นำมาประยุกต์ในภาครัฐ เป็นโอกาสที่ทำให้พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร สามารถเลือกหยิบเครื่องมือใดๆ มาใช้ตามความต้องการท่ามกลางความสับสนขององค์ความรู้ดังกล่าว

๓) กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล (Good Governance – GG)

กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลก่อรูปขึ้นภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี ๒๕๓๕ และแนวคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) การสร้างระบบประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ผ่านระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐผ่านการออกพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่สำคัญแนวคิดธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ อย่างชัดเจน ทั้งในแง่การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิพลเมือง สิทธิมนุษยชน และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ลักษณะสำคัญของแนวคิดธรรมาภิบาลที่ถูกนำมาใช้ มีดังนี้ ๑) มีการจัดตั้งสถาบันตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร (Executive Politicians) และข้าราชการระดับสูง (Top Civil Servant) ๒) สนับสนุนการเมืองแบบมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ๓) เน้นการกระจายอำนาจ จากข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของ Mutebi (2009: 122-123), พรินทร์ เพ็งสุวรรณ (๒๕๔๘: ๑) ที่ระบุว่า ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการตื่นตัวและสนับสนุนแนวคิดธรรมาภิบาล โดยเฉพาะด้านความโปร่งใสและความรับผิดชอบดำเนินการผ่านรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ โดยจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อรักษาดุลยภาพและการควบคุมอำนาจฝ่ายบริหารผ่านองค์กรอิสระ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สอดคล้องกับความเห็นของ Bowornwathana and Poocharoen (2010: 314) ที่ระบุว่า รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ได้ลดอำนาจของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และข้าราชการ รวมถึงได้เพิ่มอำนาจทางอ้อมให้กับพลเมืองในการกำกับติดตามผ่านสถาบันธรรมาภิบาลใหม่หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ขณะที่ Brewer (2003: 187-195) ระบุว่า รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ของไทยแสดงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในระบบการเมืองของประเทศให้สอดคล้องกับองค์ประกอบธรรมาภิบาล ด้านความรับผิดชอบ การคาดการณ์ได้ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม

๓.๑) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อรูปกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนทัศน์นี้ประกอบด้วย ๒ ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านการเมือง และปัจจัยขององค์กรระหว่างประเทศ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๓.๑.๑) ปัจจัยด้านการเมือง

การปฏิรูปการเมืองการบริหารด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ เกิดจากวิกฤติพฤษภาทมิฬ ปี ๒๕๓๕ โดยสังคมได้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง

โดยรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ นับเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ โดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ทางการเมืองการปกครองให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านการสร้างสถาบันต่างๆ ซึ่ง Brewer (2003: 194) ระบุว่า มีเหตุผลอย่างน้อยที่สุด ๒ ประการ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ในระบบการเมืองไทย ได้แก่ (๑) รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ที่ทำให้พื้นฐานของระบบการเมืองของไทยเปลี่ยนผ่านด้วยองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) (๒) การเพิ่มสมรรถนะเชิงสถาบัน (Institution Capacity) ของประชาชนในการมีส่วนร่วมในพื้นที่ทางการเมือง ขณะที่ Bowornwathana (2000: 394), Bowornwathana and Poocharoen (2010: 314) ระบุว่า แรงกระตุ้นหลักของการนำกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลมาใช้ในประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ โดยเสกสรรค์ ประเสริฐกุล (๒๕๔๘: ๑๖๕) อธิบายว่า บรรยากาศหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี ๒๕๓๕ มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการปลุกจิตสำนึกทางการเมืองของฝ่ายประชาชน บรรยากาศเช่นนี้เอื้อต่อการเมืองภาคประชาชน องค์กรการเคลื่อนไหวต่างๆ รวมถึงการแสดงความคิดเห็นของเหล่านักวิชาการและปัญญาชน

๓.๑.๒) อิทธิพลขององค์กรระหว่างประเทศต่อการสนับสนุนแนวคิดธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการปฏิรูปภาครัฐภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐

หน่วยงานในเครือข่ายธนาคารโลก (WB) ได้สนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดทำโครงการ Country Development Partnership: Governance and Public Sector Reform (CDP-G) ในช่วงปี ๒๕๔๕-๒๕๔๙ เน้นการจัดการด้านรายรับรายจ่ายภาครัฐ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การกระจายอำนาจ การสร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใส รวมถึงการกำกับตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐจากองค์กรอิสระและภาคประชาสังคม ดังนั้น การปรับปรุงธรรมาภิบาลในภาครัฐของไทยได้รับอิทธิพลจากการสนับสนุนของธนาคารโลกทั้งในแง่ความช่วยเหลือของแหล่งเงินและเทคนิค ซึ่งเหตุผลการช่วยเหลือของธนาคารโลกครั้งนี้เกิดจากวิกฤติค่าเงินบาทของไทยปี ๒๕๔๐ ซึ่งธนาคารโลกได้เข้ามามีบทบาทหลักในการปรับปรุงการบริหารภาครัฐของไทย สอดคล้องกับความเห็นของสมบูรณ์ ศิริประชัย (๒๕๕๒: ๑๕) ที่ระบุว่า ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจการเงินในเอเชีย ปี ๒๕๔๐ ธนาคารโลก (WB) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มีบทบาทสำคัญในการผลักดันวาระธรรมาภิบาลให้เป็นวาระของโลก (Global Governance) โดยพยายามผลักดันให้ประเทศในแถบเอเชียและประเทศอื่นๆ เดินตามกรอบของธรรมาภิบาล

โดยสรุปกลุ่มแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาระบบราชการไทยประกอบด้วยกลุ่มแนวคิดการบริหารการพัฒนา (DA) กลุ่มแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และกลุ่มแนวคิดธรรมาภิบาล ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวสอดคล้องกับงานของ Pollitt and Bouckaert (2011: 5-18) ที่ระบุถึงคลื่นปฏิรูปการจัดการภาครัฐประกอบด้วย ๓ คลื่น ได้แก่ คลื่นแรกเป็นช่วงการวางแผน (Planning) คลื่นที่สองเป็นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และคลื่นที่สามเป็นเรื่องธรรมาภิบาล (Governance) และสอดคล้องกับการศึกษาของ Cheung and Scott (2003: 3) ที่ระบุว่า กระบวนทัศน์การปฏิรูปภาครัฐในเอเชียมี ๓ กระบวนทัศน์ ประกอบด้วย ๑) การสร้างสมรรถนะของรัฐ (Building State Capacity) ๒) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และ ๓) การเสริมสร้างเครือข่ายสังคม (Social Network)

๔) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาระบบราชการไทยในช่วง ๕ ทศวรรษ

ผลกระทบในภาพรวมของการพัฒนาระบบราชการไทยตลอดช่วงเวลา ๕ ทศวรรษมีดังนี้

๔.๑) การพึ่งพิงอิทธิพลขององค์กรระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศ

การพัฒนาภาครัฐของไทยโดยการนำเข้ากลุ่มแนวคิด เครื่องมือการบริหารส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น กรณีการพัฒนาประเทศช่วงต้นทศวรรษ ๒๕๐๐ ตามแนวคิดการบริหารการพัฒนา (DA) รวมถึงกรณีวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ใช้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่อประเทศไทย สำหรับรูปแบบการเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย/มาตรการต่าง ๆ ขององค์กรระหว่างประเทศเป็นการดำเนินการในลักษณะการเข้ามาศึกษาวิจัย พร้อมทั้งออกรายงาน (Report) ข้อเสนอต่อรัฐบาลไทย หลังจากนั้นจะใช้วิธีการจูงใจให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาตามมาตรการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในรายงาน โดยองค์กรระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศจะสนับสนุนเงินกู้แบบมีเงื่อนไขที่กำหนดให้รัฐบาลไทยนำเงินกู้ดังกล่าวไปปฏิบัติตามข้อเสนอที่ถูกกำหนดไว้ในรายงาน ดังตัวอย่างกรณีคณะทำงานของธนาคารโลกเข้ามาศึกษาเศรษฐกิจไทยในช่วงปี ๒๕๐๐-๒๕๐๑ และออกรายงานเรื่อง A Public Development Program for Thailand หรือกรณีวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ การขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มาตรการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ถูกระบุไว้ในจดหมายแสดงเจตจำนง (LOI)

๔.๒) การนำเข้าและคัดลอกนวัตกรรม เครื่องมือการบริหารจากต่างประเทศ

ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes - P.S.O) ซึ่งระบบ P.S.O ถูกดัดแปลงมาจากระบบ ISO หรือกรณีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) ระบบมาตรฐานดังกล่าวถูกปรับปรุงขึ้นจากแนวคิดรางวัลคุณภาพแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Award: MBNQA) และรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award: TQA) รวมถึงการนำเครื่องมือการบริหารต่าง ๆ เช่น การจัดการความรู้ (KM) การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) วิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) การเทียบเคียงผลงาน (Bench Marking) เป็นต้น การคัดลอกเครื่องมือการบริหาร (Tools) ที่นำมาใช้ในการพัฒนาระบบราชการไทยได้ให้ความสนใจน้อยมากต่อความสอดคล้องระหว่างสภาพปัญหาที่มีอยู่จริงของระบบราชการไทย รวมถึงบริบทในเชิงวัฒนธรรมองค์การ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่เครื่องมือการบริหารเหล่านี้มักได้รับความนิยมเพียงช่วงเวลาสั้นๆ จากภาครัฐของไทย สุดท้ายเครื่องมือการบริหารเหล่านี้จะกลายเป็นเพียงเครื่องมือเชิงประวัติศาสตร์และรอเครื่องมือการบริหารชนิดใหม่ที่จะถูกประดิษฐ์ขึ้นจากองค์การระหว่างประเทศ เพื่อสร้างสีสันให้กับแฟชั่นการบริหารภาครัฐ ดังนั้น ประเด็นความไม่ยึดโยงหรือสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่มีอยู่จริงในระบบราชการไทย รวมถึงความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์การภาครัฐของไทยกับประเทศตะวันตก เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายใต้ระบบอุปถัมภ์และการพึ่งพิง (Personal Relations of Patronage and Dependency) การให้ความเคารพและภักดีมากกว่าระบบคุณธรรม (Merit) การมีสายการบังคับบัญชาและการรวมศูนย์อำนาจที่สูง ความสัมพันธ์ดังกล่าวนำมาสู่การเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) การเลือกปฏิบัติ ทำลายความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) และระบบคุณธรรม (Merit System) และนำไปสู่ปัญหาคอร์รัปชันในที่สุด (Chai-anan, 1987 cited in Painter, 2006: 29); (Rigg, 1991: 201); (Brewer, 2003: 196); (Mutebi and Sivaraks, 2007: 1096); (Jingjit and Fotaki, 2011: 71); (Bowornwathana, 2011: 34) นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการนำเครื่องมือการบริหารไปปฏิบัติที่ขาดการมีส่วนร่วมจากกลไกการปฏิบัติอย่างเช่นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ (Frontline Staff) การใช้แนวทางรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดและสั่งการจากบนลงล่าง (Top - Down Approach) เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงที่ผ่านมา

๔.๓) ความสับสนด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และหลักธรรมาภิบาล (GG)

การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ (Royal Decree on Good Governance) เป็นกฎหมายหลักในการปฏิรูปภาครัฐหลังปี ๒๕๔๕ ซึ่งใช้ชื่อเรียกว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) แต่เนื้อหาหลักของกฎหมายกลับเน้นหนักไปที่เครื่องมือการบริหาร (Tools) ตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เช่น การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result based Management) องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) การจัดทำคำรับรองปฏิบัติราชการ (Performance Agreement) เงินรางวัลพิเศษ (Bonus) เป็นต้น คำถามที่น่าสนใจ คือ ทำไมชื่อและเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้จึงสวนทางกัน ผู้เขียนอธิบายใน ๒ ประเด็น คือ ๑) ความแตกต่างของแนวคิดหลักธรรมาภิบาล (GG) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ๒) อะไรคือเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังกรณีดังกล่าว

๔.๓.๑) ความแตกต่างระหว่างหลักการและแนวทางของแนวคิดธรรมาภิบาลและการจัดการภาครัฐแนวใหม่

เป้าหมายและแนวทางของกลุ่มแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาลแตกต่างกัน โดยเป้าหมายของกลุ่มแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มุ่งเน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความประหยัด มีตัวแสดงหลัก คือ ภาคเอกชน มีทฤษฎีพื้นฐาน เป็นเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) และการจัดการเชิงธุรกิจ (Business Management) (Ormond, 2003 cited in Haque, 2007: 1306) มีชุดเครื่องมือการบริหาร เช่น การลดขนาดภาครัฐ (Downsizing) ด้วยการจ้างเอกชนดำเนินการ (Outsource) การจ้างเหมา (Contract out) การเพิ่มความอิสระ (Autonomy) และความยืดหยุ่น (Flexibility) การแตกหน่วยงาน (Agencification) โดยจัดตั้งหน่วยงานอิสระหรือองค์กรมหาชน (Autonomous Public Agencies) เน้นประเมินผลสัมฤทธิ์ (Result) ด้วยการยึดเป้าหมายและมาตรฐานผลงาน (Performance Standard) เป็นเกณฑ์ รวมถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และการลดกฎ ระเบียบ (Deregulation) การให้บริการประชาชน (Haque, 2007: 1306) ขณะที่แนวคิดด้านธรรมาภิบาล (GG) มีเป้าหมายเพื่อความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) (Chakrabarty and Chand, 2012: 123) ตัวแสดงสำคัญประกอบด้วยภาคประชาสังคมและองค์การพัฒนาเอกชน (Farazmand, 2004: 3) มีแนวทางการวิเคราะห์

ที่เปลี่ยนแปลงจากหน่วยงานเดี่ยวไปเป็นเครือข่ายเชิงองค์การ (Organizational Network) และให้ความสำคัญกับความร่วมมือกันมากกว่าการแข่งขันทั้งมิติภายในและระหว่างหน่วยงาน มีนัยยะการเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Fattore, Dubois and Lapenta, 2012: 219) มีตัวแบบประกอบด้วย ๑) ความรับผิดชอบ (Accountability) ๒) การมีส่วนร่วม (Participation) ๓) กรอบทางกฎหมาย (Legal Framework) และ ๔) ความโปร่งใส (Transparency) หรือการเปิดกว้าง (Open) เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของกฎ ระเบียบและการตัดสินใจของรัฐบาล (ADB, 1999 cited in Brewer, 2003: 188) โดย Farazmand (2004: 3-4) อธิบายความแตกต่างของทั้ง ๒ กลุ่มแนวคิด ดังนี้

ข้อเสนอของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไม่สนใจหรือหลีกเลี่ยงที่จะถกเถียงในประเด็นปัญหาด้านความเป็นธรรม (Equity) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบ (Accountability) ขณะเดียวกันการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) อยู่บนฐานคิดเชิงการตลาด นำเทคนิคจากภาคธุรกิจมาใช้ในองค์การภาครัฐ ประเด็นที่ถูกวิพากษ์ เช่น ด้านประสิทธิผล ความรับผิดชอบ คุณภาพ ความยุติธรรม ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้กลายมาเป็นเนื้อหาหลักของแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ความเห็นข้างต้นสอดคล้องกับความเห็นของ Haque (1998, 1999) cited in Bowornwathana (2000: 400-401) ที่กล่าวว่าการปฏิรูปการให้บริการสาธารณะโดยยึดแนวทางตลาดเป็นการลดความมั่นใจของภาครัฐในการให้บริการสาธารณะ ดังนั้น จึงเป็นจุดอ่อนด้านความชอบธรรม ซึ่งค่านิยมตลาด (Market Value) เช่น ประสิทธิภาพ ผลผลิต ต้นทุน-ประสิทธิผล การแข่งขัน และกำไร กลายไปครอบงำค่านิยมภาครัฐ (Government Value) ที่เน้นเรื่องความรับผิดชอบ ความเป็นกลาง (Neutrality) การตอบสนองความต้องการ ศีลธรรม ความเป็นธรรม รวมถึงความยุติธรรม ประเด็นเหล่านี้ถูกทำให้กลายเป็นเรื่องเล็กไป

๔.๓.๒) เหตุผลที่อยู่เบื้องหลังของภาครัฐไทยที่เลือกสนับสนุนแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มากกว่าหลักธรรมาภิบาล

ภาครัฐไทยสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๓) เคยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ มุ่งสนับสนุนหลักธรรมาภิบาล (GG) ในการบริหารราชการ โดยมีหลักการสำคัญ ๖ ข้อ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ต่อมาในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๙) ได้ให้ความสนใจต่อแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยยกเลิกกฎหมายฉบับข้างต้น และได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เน้นการการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดทำแผนปฏิบัติราชการแบบ ๔ ปี และประจำปี การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ รวมถึงการจัดสรรสิ่งจูงใจ เป็นต้น โดย Bowornwathana (2008: 12) ให้ความเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้เน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพ แต่ให้ความสำคัญกับประเด็นความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและการทุจริตน้อยมาก ผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ถึงเหตุผลว่าทำไมฝ่ายบริหารของไทยถึงเลือกการบริหารตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มากกว่าแนวทางธรรมาภิบาล ดังนี้

๔.๓.๒.๑) การนำเทคนิคปรับปรุงประสิทธิภาพภายใต้แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาใช้เป็นการปรับปรุงวิธีการทำงานของภาครัฐ ซึ่งมีลักษณะง่ายและเป็นรูปธรรมกว่าหลักธรรมาภิบาล เช่น เทคนิคริเอ็นจีเนียริ่ง โครงการนำร่อง (Market Testing) การวัดและประเมินผลงาน การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วย เป็นต้น ที่สำคัญอำนาจของหน่วยงานรัฐยังคงถูกเก็บรักษาไว้ โดยไม่ถูกคุกคามหรือเปลี่ยนผ่านไปยังกลุ่มลูกค้าหรือภาคส่วนอื่น (Bowornwathana, 2000: 401-402)

๔.๓.๒.๒) ปัจจัยด้านผู้นำรัฐบาล โดยเฉพาะในสมัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๙) ได้ยึดแนวทางตามการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยมีสาเหตุมาจากประสบการณ์ความสำเร็จในทางธุรกิจก่อนเข้ามาสู่การทำงานการเมือง มีอิทธิพลอย่างมากต่อการประยุกต์นำแนวคิดของภาคธุรกิจมาใช้ในภาครัฐ เช่น โครงการผู้ว่า CEO ซึ่งถูกประยุกต์จากประสบการณ์การเป็น CEO ของบริษัท (Bowornwathana, 2004: 137)

๔.๓.๒.๓) หลักการของธรรมาภิบาลที่เน้นความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และรัฐบาลกลางขนาดเล็ก ซึ่งหลักความรับผิดชอบและหลักความโปร่งใสจะต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) จากหน่วยงานภายนอก เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน วุฒิสภา ศาลปกครอง ดังนั้นด้วยหลักการของธรรมาภิบาลที่เน้นการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ จึงสร้างความกังวลให้กับฝ่ายการเมือง และนำมาซึ่งความพยายามไม่สนับสนุนการนำธรรมาภิบาลมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม (Bowornwathana and Poocharoen (2010: 401-402)

๔.๓.๒.๔) หลักการของธรรมาภิบาลมีเนื้อหาที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้กับภาคประชาสังคมและองค์การพัฒนาเอกชน (NGO) เพื่อเป็นเครือข่ายการให้บริการสาธารณะและการต่อรองผลประโยชน์กับรัฐ เท่ากับว่าภาครัฐเองหมายรวมถึงฝ่ายบริหาร (Executive Politicians) และข้าราชการระดับสูง (Top Civil Servants) จำเป็นต้องถ่ายโอน

อำนาจตัวเองไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐ ขณะเดียวกันระบบราชการไทยคุ้นเคยกับการรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจ (Centralization) การสั่งการจากบนลงล่าง (Top - Down Approach) ต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การเปิดกว้างในการทำงาน การสร้างบรรยากาศและเงื่อนไขที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น เน้นการทำงานเชิงเครือข่ายองค์การ (Organization Network) รวมถึงภาคประชาชนเองไม่ได้อยู่ในฐานะผู้รับบริการเพียงอย่างเดียว (Customers) แต่จะเป็นกลุ่มที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะและสวัสดิการภายใต้การสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ ที่สำคัญหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ต้องมีความพร้อมรองรับการตรวจสอบจากองค์กรอิสระและภาคประชาสังคมภายใต้หลักความรับผิดชอบและความโปร่งใส ดังนั้นด้วยหลักการของธรรมาภิบาลที่เข้ากันไม่ได้กับแบบแผนการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการไทยและข้อกังวลต่อการสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ จึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งของการสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลน้อยกว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่ง Chai-anan (1987) cited in Painter (2006: 29) อธิบายว่าบรรทัดฐานของระบบราชการไทยที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของระบบอุปถัมภ์และการพึ่งพิง การให้ความเคารพและภักดีมากกว่าระบบคุณธรรม (Merit) ผลที่เกิดขึ้นคือการเห็นแก่พรรคพวก (Nepotism) และนำไปสู่การคอร์รัปชัน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการที่ได้กล่าวถึงปัญหาหลักของระบบราชการไทยมีด้วยกัน ๒ ประการ คือ (๑) มีสายการบังคับบัญชาและการรวมศูนย์อำนาจสูง (High Hierarchy and Centralization) และ (๒) การมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationship) (Rigg, 1991: 201), (Brewer, 2003: 196), (Jingjit and Fotaki, 2011: 71) ความสัมพันธ์ดังกล่าวนำไปสู่การเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) ทำลายความเป็นมืออาชีพของข้าราชการ (Professionalism) และระบบคุณธรรม (Merit System) รวมถึงก่อให้เกิดภาวะไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ (Bureaucracy Inefficiency) และนำไปสู่ปัญหาคอร์รัปชันในที่สุด (Mutebi and Sivaraks, 2007: 1096), (Bowornwathana, 2011: 34) ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่ความล้มเหลวในการต่อต้านการคอร์รัปชันซึ่งถือเป็นหัวใจของหลักการธรรมาภิบาลจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้ภายใต้ระบบราชการไทยได้ ดังที่ Komin (1990: 692) ระบุว่ารูปแบบความสัมพันธ์เชิงบุญคุณ (Grateful Relationship Orientation) เป็นสาเหตุที่ทำให้การทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ประสบความสำเร็จ ขณะที่ Mutebi (2012: 130) อธิบายเพิ่มเติมว่ารัฐบาลไทยมีความรับผิดชอบต่ำต่อการจัดการการคอร์รัปชันทางการบริหารและการรวบอำนาจ (Administrative Corruption and State Capture) จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการต่อต้านการคอร์รัปชันในสังคมไทย

โดยสรุปเหตุผลทั้ง ๔ ประการข้างต้น ช่วยอธิบายข้อกล่าวอ้างว่าทำไมภาครัฐไทยถึงให้ความสำคัญการจัดการภาครัฐมากกว่าหลักธรรมาภิบาล โดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ในการออกกฎหมายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ใช้ชื่อเรียกหลักธรรมาภิบาล (*การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*=ธรรมาภิบาล) แต่เนื้อหาภายในกฎหมายกลับยึดโยงกับแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบางคนยังรับรู้ว่าพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายที่สนับสนุนแนวคิดธรรมาภิบาล โดยกฎหมายดังกล่าวมีชื่อเรียกคล้าย ๆกันกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

๔.๔) การรวมศูนย์การพัฒนาระบบราชการไทยผ่านกลไกคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

๔.๔.๑) รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนาระบบราชการที่ใช้ตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ จนถึงปัจจุบันเป็นการนำตัวแบบ (Model) คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการของสหรัฐอเมริกามาใช้ เช่น The Brownlow Committee (1936-1937), First Hoover Commission (1947-1949) หรือ Second Hoover Commission (1953-1955) โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำตัวแบบคณะกรรมการของสหรัฐอเมริกานี้มาใช้ คือ หลวงวิจิตรวาทการ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ปรึกษา (Think Tank) ในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๖) โดยขณะนั้นดำรงตำแหน่งปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี (ถวัลย์ วรเทพพุฒิพงศ์, ๒๕๑๐: ๕๘) ขณะเดียวกันผลงานของ The Brownlow Committee คือ การเสนอให้จัดตั้งสำนักงานประธานาธิบดี (Executive Office of the President - EOP) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และมีหน่วยงานสำคัญในสังกัด คือ สำนักงบประมาณ ที่โอนย้ายมาจากกระทรวงการคลัง ซึ่งข้อเสนอของคณะกรรมการ The Brownlow Committee ได้ถูกคณะทำงานธนาคารโลกที่เข้ามาสำรวจสภาวะเศรษฐกิจไทยในช่วงปี ๒๕๐๐-๒๕๐๑ เสนอแนะให้โอนย้ายสำนักงบประมาณจากกระทรวงการคลังมาเป็นหน่วยงานขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีผ่านรายงานเรื่อง A Public Development Program for Thailand

๔.๔.๒) ก่อนปี ๒๕๔๕ การจัดตั้งคณะกรรมการกลางด้านการพัฒนาระบบราชการมีลักษณะชั่วคราว โดยใช้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในการจัดตั้ง อายุการทำงานเป็นไปตามวงรอบการทำงานของรัฐบาลแต่ละชุด กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลจัดตั้งแล้วเสร็จจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นมาใหม่ด้วย ในทางกลับกัน

หากรัฐบาลยุติการทำงานก็จะทำให้คณะกรรมการดังกล่าวหมดสภาพการทำงานไปด้วย นี่เป็นวงจรการทำงานของคณะกรรมการตั้งแต่ปี ๒๕๐๒-๒๕๔๔ ซึ่ง Bowornwathana and Poocharoen (2005: 235) อธิบายว่าวงจรคณะกรรมการจะยุติลงไปพร้อมกับการทำงานของรัฐบาล และเมื่อจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่จึงเริ่มนับหนึ่งในการจัดตั้งคณะกรรมการอีกครั้ง ต่อมารูปแบบคณะกรรมการดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เกิดขึ้นในปี ๒๕๔๕ ที่มีการกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้มีลักษณะถาวร พร้อมทั้งจัดตั้งสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ

๔.๔.๓) รูปแบบการพัฒนาระบบราชการผ่านคณะกรรมการ ด้านการพัฒนาระบบราชการในช่วงก่อนปี ๒๕๔๕ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาระบบราชการ แต่ด้วยการเมืองไทยมีลักษณะขาดเสถียรภาพ โดยพบว่าตั้งแต่ปี ๒๕๐๒-๒๕๔๔ อายุการทำงานของคณะกรรมการโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ ๒ ปี และมีคณะกรรมการถึงร้อยละ ๓๘.๘ ที่มีอายุการทำงานต่ำกว่า ๑ ปี ปัญหาอายุการทำงานสั้นและขาดความต่อเนื่อง จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบราชการไทยที่ส่งผลกระทบให้มีผลงานเป็นรูปธรรมน้อย โดยพบว่า ๒ ทศวรรษแรก ตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๖) จนถึงรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๓) แทบไม่ปรากฏผลงานเป็นรูปธรรม และในสมัยต่อมารัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๑) มีเพียงการใช้มาตรการชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการพลเรือนได้ไม่เกินร้อยละ ๒ ต่อปี รวมถึงชะลอการขยายส่วนราชการของรัฐ โดยอมร รักษาสัตย์ (๒๕๑๘: ๔๕-๔๘) ได้อธิบายเรื่องนี้ไว้ว่า การทำงานของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีมักจะเป็นไปในลักษณะผ่อนปรน อนุโลมตามความต้องการของฝ่ายการเมืองและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของข้าราชการประจำอยู่มาก ทำให้การปฏิรูปการบริหารครั้งใหญ่ไม่มีการดำเนินการเลย สอดคล้องกับความคิดเห็นของ Mutebi and Sivaraks (2007: 1087) กล่าวถึงการทำงานของคณะกรรมการไว้ว่าผลสัมฤทธิ์ของการปรับปรุงภาครัฐไทยมีน้อยมาก คณะกรรมการที่มาจากฝ่ายข้าราชการให้ความสนใจต่องานด้านกฎ ระเบียบเป็นหลัก ทั้งนี้ สาเหตุดังกล่าวอาจเกิดจากฝ่ายข้าราชการมีอำนาจมากและครอบงำฝ่ายการเมือง (Bureaucratic Polity) (ข้าราชการ หมายรวมถึงทหารด้วย) ทำให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีน้อย

๔.๔.๔) ในรอบเกือบ ๕๐ ปี ที่มีการพัฒนาระบบราชการผ่านคณะกรรมการกลางตั้งแต่ปี ๒๕๐๒-๒๕๔๙ องค์ประกอบโครงสร้างของคณะกรรมการยังถูกจำกัดอยู่เฉพาะตัวแสดง ๓ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร (Political Executive) ฝ่ายหน่วยงานกลาง (Central Agencies) และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ (Experts) การจำกัดตัวแสดงในโครงสร้างคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการผลิตนโยบายและผลักดันนโยบายเป็นลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้กับคนกลุ่มเล็กๆเพียงกลุ่มเดียว ดังตัวอย่างเช่น คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสมัยรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ. ๒๕๓๙-๒๕๔๐) ประกอบด้วย ๑) ฝ่ายการเมือง ๒) ฝ่ายหน่วยงานกลาง ๗ หน่วยงาน และ ๓) ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ สำหรับคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.) ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๓) ประกอบด้วย ๑) ฝ่ายการเมือง ๒) ส่วนราชการ ๗ หน่วยงาน และ ๓) ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ขณะที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๙) ประกอบด้วย ๑) ฝ่ายการเมือง ๒) ผู้แทนคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) ผู้ทรงคุณวุฒิ และ ๔) ฝ่ายสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นต้น

การพัฒนาระบบราชการไทยได้ให้ความสำคัญน้อยมากกับบทบาทของหน่วยงานปฏิบัติ (Line Agencies) (กระทรวง ทบวง กรม) และภาคประชาสังคมทั้งๆที่ตัวแสดงทั้ง ๒ กลุ่ม เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญในกระบวนการระบบราชการโดยหน่วยงานปฏิบัติ (Line Agencies) ทั้ง ๒๐ กระทรวง และกว่า ๑๔๐ กรม เป็นกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขณะที่ภาคประชาชนเป็นผู้ใช้บริการภาครัฐโดยตรง ซึ่งควรจะเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบราชการ แต่การพัฒนาระบบราชการไทยในรอบ ๕ ทศวรรษ แทบจะไม่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงทั้ง ๒ กลุ่มนี้เลย ซึ่ง Bowornwathana and Poocharoen (2005: 236) ได้อธิบายไว้ว่างานการปฏิรูปภาครัฐยังคงรวมศูนย์อำนาจอย่างสูงไว้ในมือนายกรัฐมนตรี และทำให้หน่วยงานกลาง (Central Agencies) ที่เกี่ยวข้องกลายเป็นตัวแสดงที่ครอบงำการปฏิรูป ขณะที่หน่วยงานปฏิบัติ (Line Ministries) (กระทรวง ทบวง กรม) มีส่วนร่วมน้อยมาก ซึ่งจริงๆแล้วเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการปฏิรูป เนื่องจากเป็นกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับกลางและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ (Middle Manager and Front - line staff) นี่ยังไม่นับรวมถึงความรู้ ความเข้าใจต่อเจตนารมณ์และแนวทางการนำนโยบาย/เครื่องมือการบริหารไปปฏิบัติ

สาเหตุของการพัฒนาระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยงานกลางเพียงอย่างเดียว (Central Agencies) อาจจะได้รับอิทธิพลมาจากวัฒนธรรมองค์การ

ภาครัฐของไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) ซึ่ง Brewer (2003: 196), Rigg (1991: 201) ได้ระบุว่าระบบราชการไทยมีสายการบังคับบัญชาและลักษณะการรวมศูนย์อำนาจสูง ซึ่ง Hagensick (๒๕๑๓: ๕๖๒) ได้ขยายรายละเอียดไว้ว่า การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการไทยถูกกำหนดจากการรวมศูนย์ของหน่วยงาน (Centralized Agencies) ภายในสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สอดคล้องกับความเห็นของชัยอนันต์ สมุทวณิช (๒๕๔๑: ๑๔๔) ที่ได้ยืนยันการรวมศูนย์อำนาจไว้ (Centralization) ที่หน่วยงานกลางของไทย (Central Agencies) ไว้ว่า นับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกลายเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ควบคุมหน่วยราชการอื่น ๆ โดยอาศัยกรอบของแผนพัฒนาและการพิจารณางบประมาณ กล่าวอย่างสรุป การพัฒนาระบบราชการผ่านคณะกรรมการกลางตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแสดงให้เห็นถึงลักษณะของระบบราชการไทยในด้านการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยงานกลางที่ปรากฏตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

๔.๔.๕) ผลกระทบหนึ่งของการพัฒนาระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยงานกลาง (Central Agencies) ยังส่งผลกระทบให้เกิดการแข่งขันระหว่างองค์การ (Organization Competition) เพื่อช่วงชิงการเป็นผู้นำในการพัฒนาระบบราชการของไทย ดังนี้

๔.๔.๕.๑) ก่อนปี ๒๕๔๕ มีหน่วยงานกลางหลายหน่วยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการในฐานะเป็นตัวแสดงหนึ่งในโครงสร้างคณะกรรมการ เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กรมบัญชีกลาง เป็นต้น แต่ภายหลังปี ๒๕๔๕ หน่วยงานกลางเหล่านี้ถูกลดบทบาทด้านการพัฒนาระบบราชการ โดยบทบาทการพัฒนาทั้งหลายกลับถูกรวบไว้ที่หน่วยงานกลางที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่มีอำนาจหน้าที่การพัฒนาด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม และค่าตอบแทน อำนาจหน้าที่การพัฒนาด้านต่าง ๆเหล่านี้อาจจะไปเหลื่อมล้ำกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลางเดิมบางหน่วยงาน เช่น สำนักงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. เป็นต้น

๔.๔.๕.๒) การแข่งขันระหว่างหน่วยงานผ่านเครื่องมือการบริหาร สำนักงาน ก.พ.ร. นำการจัดทำข้อตกลงผลงาน (Performance Agreement - PA) มาใช้ โดยนำตัวแบบการวัดผลงานแบบสมดุล (Balance Scorecard) มาใช้เป็นกรอบในการวัดผล รวมทั้งนำเครื่องมือการบริหารต่าง ๆ (Tools) มาบรรจุในข้อตกลงผลงาน (PA) เป็นจำนวนมาก เช่น การจัดการความรู้ (KM) การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) การพัฒนาระบบคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) รวมถึงเทคนิคการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ขณะที่สำนักงาน ก.พ. ได้นำเครื่องมือการพัฒนาสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคล (HR Scorecard) เป็นการจัดทำตัวชี้วัดรายบุคคลที่ประยุกต์หลักการของการวัดผลแบบสมดุล (BSC) มาใช้ด้วยเช่นกัน รวมถึงสำนักงบประมาณมีการนำเครื่องมือวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ (Performance Assessment Rating Tool – PART) เป็นเครื่องมือประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ โดยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของผลลัพธ์-ผลผลิต-กิจกรรม-งบประมาณ ดังนั้น การที่หน่วยงานกลาง (Central Agencies) ทั้ง ๓ หน่วยงานนำเครื่องมือการบริหารเหล่านี้มาใช้ส่งผลกระทบทำให้เกิดความทับซ้อนของเครื่องมือ ซึ่งเครื่องมือทั้ง ๓ มีลักษะร่วมกัน คือ การวัดผลงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ เพียงแต่เครื่องมือตัวชี้วัดรายบุคคล (HR Scorecard) ของสำนักงาน ก.พ. เน้นการวัดผลงานรายบุคคล ขณะที่เครื่องมือ PART ของสำนักงบประมาณเน้นการวัดผลด้านงบประมาณ และเครื่องมือข้อตกลงผลงาน (PA) ของสำนักงาน ก.พ.ร. เน้นการวัดผลทั้งด้านงบประมาณ ผลงานของบุคคลและผลงานขององค์การ เครื่องมือการบริหารเหล่านี้ได้สร้างความสับสนทั้งในด้านเจตนารมณ์และแนวทางปฏิบัติให้กับหน่วยงานทั้ง ๒๐ กระทรวงและกว่า ๑๔๐ กรม เนื่องจากเนื้อหาของเครื่องมือ (Tools) ที่นำมาใช้มีส่วนคาบเกี่ยวกัน แต่การดำเนินการกลับแยกส่วนดำเนินการ ขาดการประสานงานกันในระดับของนโยบาย (Policy Formulation) จึงทำให้เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติในหน่วยงานปฏิบัติ (Line Agencies) ทั้งระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแล้ว ก่อให้เกิดความสับสน โดย World Bank (2011: 15-16) ได้ระบุถึงความทับซ้อนของเครื่องมือบริหารที่มีเป้าหมายเดียวกัน (Overlapping Tools with Similar Purpose) ของหน่วยงานกลางไทย (Central Agencies) ว่า มีแนวทางการดำเนินงานที่หลากหลายแนวทางและหลากหลายหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานกลางเหล่านี้ยังขาดการปรึกษาหารือและร่วมมือกัน โดยเฉพาะการสื่อสารระหว่างหน่วยงานกลาง (Central Agencies) ด้วยกันเอง โดย Bowornwathana and Poocharoen (2010: 315-318) ได้อธิบายความทับซ้อนของเครื่องมือการบริหารที่ถูกนำเสนอจากหน่วยงานกลางต่าง ๆ

ของไทยไว้ว่า เป็นเครื่องมือทางการเมืองของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานกลาง (Central Agencies' Political Instrument) โดยเครื่องมือการบริหารถูกมองในฐานะกลไกการควบคุมพฤติกรรมของหน่วยงานปฏิบัติ (Line Agencies) และหน่วยงานกลาง (Central Agencies) มีแนวโน้มที่จะนำนวัตกรรมการปฏิรูปการจัดการมาใช้ โดยนวัตกรรมเหล่านี้ช่วยเพิ่มอำนาจการควบคุมกำกับหน่วยงานปฏิบัติ และได้ส่งผลกระทบทำให้หน่วยงานปฏิบัติ (Line Agencies) (กระทรวง ทบวง กรม) รู้สึกสับสนและผิดหวัง เนื่องจากต้องตอบคำถามคล้าย ๆกันจากหน่วยงานกลางเหล่านี้ นอกจากนี้ Marie, Holzer, Posner and Rubin (2006: 13-14) ยังระบุอีกว่า ตัวชี้วัดผลงาน (Performance Indicator) ที่ถูกสั่งการโดยสำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ.ร. ถูกตั้งคำถามถึงความแตกต่าง ขณะที่ Poocharoen (2005: 97-98) ได้อธิบายการแข่งขันระหว่างหน่วยงานกลางของไทยในการช่วงชิงบทบาทการพัฒนาระบบราชการ ดังนี้ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งสำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อปี ๒๕๔๕ การต่อสู้เพื่อที่จะครอบงำนโยบายการปฏิรูปเกิดขึ้นระหว่างสำนักงาน ก.พ. กับสำนักงบประมาณ ภายหลังที่มีการจัดตั้งสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งแยกตัวมาจากสำนักงาน ก.พ. ในปี ๒๕๔๕ ความตึงเครียดและการต่อสู้เพื่อครอบงำนโยบายการปฏิรูปเพิ่มขึ้นเป็น ๓ ฝ่าย ประกอบด้วย สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงบประมาณ โดยสำนักงาน ก.พ. ต่อต้านสำนักงาน ก.พ.ร. ในเรื่องการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ในขณะเดียวกันสำนักงาน ก.พ.ร. ก็ต่อต้านสำนักงบประมาณเกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปทั้งหมด โดยเฉพาะกรณีเครื่องมือ PART และเครื่องมือ BSC โดยเป้าหมายการต่อสู้ของหน่วยกลางเหล่านี้เพื่อควบคุมทิศทางและความเคลื่อนไหวในการปฏิรูป ซึ่งส่งผลกระทบให้กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปเหล่านี้ขาดการบูรณาการเชื่อมต่อระหว่างหน่วยงานกลางดังกล่าว ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับความเห็นของ Peters (1995: 218) ที่อธิบายถึงธรรมชาติการแข่งขันของระบบราชการ (The Nature of Bureaucratic) ว่า มี ๒ ลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองและรัฐบาล คือ ๑) การขยายขนาดของภาครัฐ โดยสะท้อนให้เห็นจากงบประมาณค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้น โดยการผลิตโครงการใหม่ ๆ เพื่อให้ได้งบประมาณที่เพิ่มขึ้น ๒) ผลกระทบที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในความร่วมมือภายในของภาครัฐ ระบบราชการไม่สามารถบูรณาการเครื่องมือการบริหารกันได้ แต่ละหน่วยงานพยายามสถาปนาให้หน่วยงานของตัวเองเป็นศูนย์กลางด้านการพัฒนา โดยอาจเรียกว่า "เกมทางการเมืองของการรักษาองค์การ" (Political Game of Survival)

บทสรุป

การพัฒนาระบบราชการไทยในช่วง ๕ ทศวรรษ เชื่อมโดยกับกลุ่มแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญ ๓ กระบวนทัศน์ ได้แก่ กระบวนทัศน์การบริหารการพัฒนา กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล สำหรับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่เป็นปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ รวมถึงปัจจัยอิทธิพลขององค์กรระหว่างประเทศ โดยอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาระบบราชการไทยในภาพรวม คือ การนำเข้าและคัดลอกเครื่องมือการบริหาร (Tool) จากต่างประเทศ ซึ่งมีสภาพปัญหาและวัฒนธรรมองค์การแตกต่างกัน โดยเฉพาะการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยงานกลาง ฝ่ายข้าราชการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง การแข่งขันระหว่างหน่วยงานกลางในการช่วงชิงการเป็นผู้นำในการพัฒนาระบบราชการไทย ซึ่งภาครัฐไทยควรปรับปรุงแนวทางการพัฒนาระบบราชการ ดังนี้ ๑) การเรียนรู้ความล้มเหลวหรือประสบการณ์ความผิดพลาดในอดีต ๒) ลดการพึ่งพิงนวัตกรรม เครื่องมือการบริหารจากต่างประเทศ โดยหันกลับมาให้ความสำคัญกับการศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรคที่มีอยู่จริง โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานปฏิบัติ (Line agencies) และประชาชน และ ๓) การสร้างความตระหนักรู้ของภาคสาธารณะต่อการพัฒนาระบบราชการไม่ควรจำกัดวงอยู่เฉพาะหน่วยงานกลาง (Central Agencies) เพียงอย่างเดียว

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กฤช เพิ่มทันจิตต์. (๒๕๒๘). “อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย: กรณีศึกษาว่าด้วยธนาคารโลก.” ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบูรณ์ ศิริประชัย, (บรรณาธิการ). **ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๑๒๕-๒๒๘.

ขัตติยา อมรทัต. (๒๕๐๓). “ความเป็นมาของคณะรัฐประศาสนศาสตร์.” **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์,** ๑: ๒๗-๓๕.

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (๒๕๔๒). **วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ.** กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

จุลชีพ ชินวรรโณ. (๒๕๔๔). “สหรัฐอเมริกากับประเทศไทยในบริบทของความมั่นคงร่วมกันในเอเชียอาคเนย์.” ใน วิลเลียม แอล แบรดลี และจุลชีพ ชินวรรโณ, (บรรณาธิการ). **เส้นทางมหาอำนาจ เอกสารด้านนโยบายต่างประเทศอเมริกาต่อเอเชีย.** กรุงเทพฯ: คบไฟ, หน้า ๒๖๘-๓๒๗.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (๒๕๔๑). **๑๐๐ ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง.** (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.

ถนอม กิตติขจร. (๒๕๐๕). “นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ.” **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์,** ๒: ๔๐๓-๔๓๒.

ถวัลย์ วรเทพพุฒิพงศ์. (๒๕๑๐). “การบริหารของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีและของคณะที่ปรึกษากฎหมาย.” **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์,** ๗(๑): ๕๖-๘๙.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. (๒๕๕๒). **การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ.** (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (๒๕๕๑). **การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ: กรณีศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์.** วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. (๒๕๔๖). **เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ.** (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: ซิลค์เวอร์ม.

พรินทร์ เพ็งสุวรรณ. (๒๕๔๘). **ธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล.

มัสแคต, โรเบิร์ต เจ. (๒๕๓๖). **สหรัฐอเมริกากับการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ลิขิต ธีรเวคิน. (๒๕๕๔). **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย.** (พิมพ์ครั้งที่ ๑๐). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เลอพงษ์ แย้มกต. (๒๕๔๗). **การศึกษาเปรียบเทียบแนวนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๓) และของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๗).** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมบูรณ์ ศิริประชัย. (๒๕๕๒). “ธรรมาภิบาลภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ นัยต่อประเทศไทย.” **รัฐศาสตร์สาร,** ๓๐: ๑-๑๑๒.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (๒๕๔๘). **การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย.** กรุงเทพฯ: อัมรินทร์.

อภิชาต สถิตนิรามัย. (๒๕๕๖). **รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ ๒๕๔๐.** นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. (๒๕๒๘). “อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย: กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา.” ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบูรณ์ ศิริประชัย, (บรรณาธิการ). **ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๒๒๙-๓๑๒.

Hagensick, C. A. (๒๕๑๓). “Administrative reorganization proposals in Thailand.” **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์,** ๑๐: ๕๕๒-๕๖๒.

Jarnson, P. & Berg, B. W. (๒๕๐๕). “Executive development in Thailand.” **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์,** ๓: ๒๐๙-๒๓๕.

ภาษาอังกฤษ

Borins, S. (2002). "New public management, North American style." In K. Mclaughlin, S. P. Osborne & E. Ferlie, (Eds.). **New Public Management: Current trends and future prospects.** New York: Routledge, pp. 181-194.

Bowornwathana, B. (2000). "Country report governance reform in Thailand: Questionable assumptions, uncertain outcomes." **Governance: An International Journal of Policy and Administration,** 13: 393-408.

Bowornwathana, B. (2004). "Thaksin's model of government Reform: Prime ministerialisation through a country is my company approach." **ASIAN Journal of Political Science,** 12: 135–153.

Bowornwathana, B. (2008). "Importing Governance into the Thai Polity: Competing Hybrids and Reform Consequences." In B. Bowornwathana & C. Wescott, (Eds.). **Comparative Governance Reform in ASIA: Democracy, Corruption, and Government Trust.** WA: Emerald Group, pp. 5-19.

Bowornwathana, B. (2011). "History and political context of public administration in Thailand." In E. M. Berman, (Ed.). **Public administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao.** New York: CRC Press, Francis and Taylor, pp. 29-51.

Bowornwathana, B. (2013). **Six Decades of Public Administration in Thailand.** Paper presented at the Conference on The Paradigm Shift of welfare administration and social policy in Asia in the Seoul, South Korea.

Bowornwathana, B. & Poocharoen, O. (2005). "Managing reform: the politics of organizing reform work." **Public Organization Review: A Global Journal,** 5: 233–247. Retrieved March 23, 2014, http://eds.a.ebscohost.com.ejournal.mahidol.ac.th/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=8&sid=0c6d22d8-6c1b-4eaf-986c-62a2a732c469%40sessionmgr4003&hid=4210

Bowornwathana, B. & Poocharoen, O. (2010). "Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters." **Public Organization Review,** 10: 303-321. DOI: 10.1007/s11115-010-0129-0

Brewer, B. (2003). "Thailand building the foundation for structural and systemic transformation." In A. B. L. Cheung & I. Scott, (Eds.). **Governance and Public Sector Reform in Asia: Paradigm Shifts or Business as Usual?.** London: Routledge, pp. 186–207.

Chakrabarty, B. & Chand, P. (2012). **Public Administration in a Globalizing World: Theories and Practices.** New Delhi: Sage.

Cheung, A. B. L. & Scott, I. (2003). "Governance and public sector reform in Asia." In Cheung, A. B. L. and Scott, I., (Eds.) **Governance and Public Sector Reform in Asia.** New York: Routledge, pp. 1-24.

Farazmand, A. (2001). "Comparative and development public administration: past, present, and future." In A. Farazmand, (Ed.). **Handbook of Comparative and Development Public Administration.** New York: Mareel Dekker, pp. 9-21.

Farazmand, A. (2004). "Sound Governance in the Age of Globalization: A Conceptual Framework." In A. Farazmand, (Ed.). **Sound Governance: Policy and Administrative Innovations.** Connecticut: Greenwood, pp. 1-25.

Fattore, G., Dubois, H. F. W. & Lapenta, A. (2012). "Measuring new public management and governance in political debate." **Public Administration Review,** 72: 218–227. DOI: 10.111/j.1540-6210.2011.02497.x

Haque, S. M. (2007). "Theory and Practice of Public Administration in Southeast Asia: Traditions, directions, and Impacts." **International Journal of Public Administration,** 30: 1297-1326. DOI: 10.1080/01900690701229434

Jingjit, R. & Fotaki, M. (2011). "Confucian ethics and the limited impact of the New Public Management reform in Thailand." **Journal of Business Ethics,** 97(1): 61-73. DOI: 10.1007/s10551-011-1073-9

Komin, S. (1990). "Culture and Work-Related Values in Thai Organizations." **International Journal of Psychology,** 25: 681-704.

Marie, J., Holzer, M., Posner P., & Rubin. M. (2006). **Results-based management in Thailand.** Retrieved November 10, 2014, from http://siteresources.worldbank.org/INTTHAILAND/Resources/CDP-G/392030-1163054967445/Jeanne_Marie_Results_based_management_in_Thailand.pdf

Milkis, S. M. (2008). **Theodore Roosevelt, the Progressive Party, and the Transformation of American Democracy.** University Press of Kansas.

Mongkol, K. (2012). "Globalizing new public management: a pilot study from Thailand." **Research Journal of Business Management,** 6(1): 19-29. DOI: 10.3923/rjbm.2012.19.29

Mutebi, A. M. (2009). ""Good governance" and the constraints of local conditions: Thaksin and the breakdown of Thailand's public integrity system." In M. Ramesh & Scott Fritzen, (Eds.). **Transforming Asian governance: Rethinking assumptions, challenging practices.** New York: Routledge, pp. 116-134.

Mutebi, A. M. (2012). ""Good governance" and the constraints of local conditions: Thaksin and the breakdown of Thailand's public integrity system." In M. Ramesh and Scott Fritzen, (Eds.). **Transforming Asian governance: rethinking assumptions, challenging practices.** New York: Routledge, pp. 116-134.

Mutebi, A. M. & Sivaraks, P. (2007). "Public management reform drivers in Thailand." **International Journal of Public Administration,** 30: 1083-1102.

Painter, M. (2006). "Thaksinisation or managerialism? Reforming the Thai bureaucracy." **Journal of Contemporary Asia,** 36(1): 26-47. DOI: 10.1080/00472330680000031

Peters, B. G. (1995). **The Politics of Bureaucracy.** (Fourth edition). New York: Longman.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). **Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State.** (3rd.). New York: Oxford University press.

Poocharoen, O. (2005). **Comparative public management reform: cases of policy transfer in Thailand and Malaysia.** Unpublished doctor dissertation, Syracuse University, New York.

Rigg, J. (1991). "Grass-roots development in rural Thailand: A lost cause?." **World Development,** 19(2/3): 199-211.

World Bank. (2011). **Implementing results based management in Thailand.** Retrieved November 10, 2014, from http://www.opdc.go.th/uploads/files/GET_Results_Based_Management_Report.pdf

หลักการใหม่ในการกำหนดความรับผิดของผู้ใช้และผู้ถูกใช้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๕/๑

วรวิทย์ ชายสวัสดิ์*

บทนำ

วัตถุประสงค์ของบทความนี้คือมุ่งอธิบายหลักการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๔ และมาตรา ๘๕/๑ (ซึ่งได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมโดยได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๙) เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถูกต้อง เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการกำหนดความรับผิดของทั้งผู้ใช้และผู้ถูกใช้เสียใหม่บางประการ อันได้แก่ การเพิ่มโทษแก่ผู้ใช้ในกรณีที่ผู้ใช้ได้ใช้บุคคลบางประเภทให้กระทำความผิดและการลดโทษให้แก่ผู้ถูกใช้ในกรณีที่ผู้ถูกใช้ได้ให้ข้อมูลสำคัญอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีต่อผู้ใช้ ผู้ประกาศหรือผู้โฆษณา การทำความเข้าใจหลักเกณฑ์ที่จะได้

---

* นิติศาสตรบัณฑิต ธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต ธรรมศาสตร์, อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ โครงการจัดตั้งคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

นำเสนอดังต่อไปนี้ได้อย่างถูกต้องจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในแง่ประโยชน์ส่วนตัวของผู้กระทำความผิดและต่อประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ ในแง่ของประโยชน์ส่วนตัวนั้น ผู้กระทำความผิดที่ให้ข้อมูลสำคัญอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีต่อผู้ใช้ ผู้ประกาศหรือผู้โฆษณาก็จะได้รับประโยชน์ไปด้วยคือ การได้รับการลดโทษและทำให้ผู้ที่คิดจะใช้บุคคลที่มีฐานะที่อ่อนแอกว่าในทางสังคมไปกระทำความผิดได้ตระหนักถึงโทษที่ผู้กระทำจะต้องรับหนักขึ้นหากใช้บุคคลเหล่านั้นให้ไปกระทำความผิด ส่วนในแง่ประโยชน์ส่วนรวมคือ เป็นการอำนวยความสะดวกต่อความยุติธรรม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถนำข้อมูลที่ได้จากผู้กระทำความผิดมาใช้ในการสืบสวน สอบสวนและการจับกุมบุคคลซึ่งเป็นผู้ใช้ได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม

๑. หลักการทั่วไปในการวินิจฉัยความเป็นผู้ใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิด

ก่อนที่จะทำความเข้าใจในหลักเกณฑ์ที่มีการแก้ไขใหม่ ผู้ศึกษาควรทำความเข้าใจหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าผู้กระทำใดจะถือเป็นผู้ใช้หรือไม่เสียก่อน ดังต่อไปนี้

๑.๑ ผู้ใช้คือผู้ที่ก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิด หมายความว่า ผู้ถูกใช้ที่กระทำความผิดนั้น เขาไม่ได้มีเจตนาตั้งแต่เริ่มแรกในการกระทำผิด แต่เขากระทำความผิดเนื่องจากผู้ใช้ประสงค์ให้เขากระทำความผิด[๑] เขาจึงได้กระทำความผิดตามที่ใช้ ยกตัวอย่างเช่น นาย ก. จ้างนาย ข. ให้ไปทำร้ายนาย ค. โดยที่นาย ข. ไม่เคยรู้จักหรือไม่เคยมีเรื่องบาดหมางกับนาย ค. มาก่อน กรณีเช่นนี้ถือว่านาย ก. เป็นผู้ก่อให้นาย ข. กระทำความผิดโดยการจ้าง นาย ก. จึงมีฐานะเป็นผู้ใช้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงเปลี่ยนเป็นว่า นาย ข. เคยมีเรื่องบาดหมางกันกับนาย ค. และต้องการที่จะทำร้ายนาย ค. อยู่ก่อนแล้ว แต่นาย ก. ไม่รู้จึงได้จ้างนาย ข. ให้ไปทำร้ายนาย ค. เท่ากับว่านาย ก. ไม่ใช่ผู้ก่อให้นาย ข. กระทำความผิดจึงไม่ใช่ผู้ใช้[๒]

---

[๑] ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, **ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง,** พิมพ์ครั้งที่ ๒๔ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓), น. ๘๔.

[๒] ธีระ สิงหพันธุ์, **กฎหมายอาญา ภาค ๑,** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๕), น. ๖๐.

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๙๐๗/๒๕๕๘

โจทก์ฟ้องว่าจำเลยที่ ๒ ก่อให้จำเลยที่ ๑ กับพวกร่วมกันฆ่า ส. ผู้เสียหาย และ อ. ผู้ตายโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ต่อมาจำเลยที่ ๑ กับพวกใช้อาวุธปืนยิงผู้เสียหายและผู้ตายหลายนัดโดยเจตนาฆ่าและโดยไตร่ตรองไว้ก่อนเนื่องจากถูกใช้ จ้าง วาน ยุยงส่งเสริมจากจำเลยที่ ๒ เป็นเหตุให้ผู้ตายถึงแก่ความตายและผู้เสียหายได้รับอันตรายแก่กาย เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่าจำเลยที่ ๒ ขัดแย้งกับผู้เสียหาย จำเลยที่ ๒ มอบอาวุธปืนและบอกให้จำเลยที่ ๑ สั่งสอนผู้เสียหาย การมอบอาวุธปืนมีกระสุนปืนหลายนัดให้จำเลยที่ ๑ แสดงให้เห็นเจตนาของจำเลยที่ ๒ ว่าให้จำเลยที่ ๑ สั่งสอนผู้เสียหายโดยใช้ปืนยิงและย่อมเล็งเห็นได้ว่าหากผู้เสียหายไม่ตายก็ย่อมได้รับบาดเจ็บจากบาดแผลกระสุนปืน จึงเป็นการก่อให้ผู้อื่นกระทำผิดโดยเจตนาตาม ป.อ. มาตรา ๕๙ วรรคสอง เมื่อจำเลยที่ ๑ ใช้อาวุธปืนยิงผู้เสียหายจึงเป็นการกระทำตามที่จำเลยที่ ๒ ใช้ให้จำเลยที่ ๑ ฆ่าผู้เสียหายโดยไตร่ตรองไว้ก่อนแล้ว เมื่อผู้เสียหายไม่ถึงแก่ความตาย จำเลยที่ ๒ จึงมีความผิดฐานเป็นผู้ใช้และรับโทษเสมือนตัวการร่วมกับจำเลยที่ ๑ ตาม ป.อ. มาตรา ๒๘๙ (๔), ๘๐ ประกอบมาตรา ๘๔ วรรคสอง

ข้อสังเกต

ก. การใช้บุคคลที่ไม่มีความรับผิดทางอาญาในฐานะเดียวกันกับผู้ใช้ให้เป็นผู้กระทำความผิด ถือเป็นการกระทำความผิดทางอ้อม[๓] ไม่ใช่เรื่องผู้ใช้เพราะในเรื่องผู้ใช้นั้นผู้ถูกใช้ได้ตัดสินใจกระทำด้วยความสมัครใจของตนโดยรู้ข้อเท็จจริงทุกประการ ดังนั้นหากเป็นกรณีของการกระทำความผิดโดยอ้อมแล้ว บุคคลที่เป็นผู้ใช้จะถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางอ้อมต้องรับผิดฐานกระทำโดยเจตนา เช่น นาย ก. สั่งให้นาย ข. ทำลายเอกสาร โดยที่นาย ข. ไม่รู้ว่าตนเองกระทำความผิด กรณีเช่นนี้ นาย ก. ผู้สั่งไม่ใช่ผู้ใช้ แต่เป็นผู้กระทำความผิด ส่วนนาย ข. ผู้ที่ตกเป็นเครื่องมือของนาย ก. จะต้องรับผิดหรือไม่ต้องพิจารณาในแง่ขององค์ประกอบภายในต่อไป

---

[๓] ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, **มุมมองใหม่ในกฎหมายอาญา,** พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๖), น. ๕๔.

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๓๑๘/๒๕๔๙

จำเลยจ้างให้บุคคลที่ไม่รู้มาก่อนว่าที่ดินบริเวณที่เกิดเหตุเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้นำรถไถไปไถที่ดินบริเวณดังกล่าว จึงไม่ใช่เป็นการใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิดเพราะผู้ถูกใช้ไม่รู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดแต่เป็นการใช้บุคคลเหล่านั้นเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด ถือว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดเองโดยอ้อม จำเลยจึงมีความผิดตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๓๑ วรรคสอง

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๓๓๖–๓๓๓๗/๒๕๔๗

คดีนี้ บ. เป็นนักการภารโรงไม่มีส่วนได้เสียในบัญชีเงินกู้และไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ ๑ ได้ว่าจ้างหรือให้ประโยชน์แก่ บ. ในการเผาทำลายบัญชีเงินกู้ จึงไม่มีเหตุที่ บ. ต้องเผาบัญชีเงินกู้ หาก บ. ทราบว่าการเผาทำลายบัญชีเงินกู้เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย บ. ก็คงไม่กระทำตามคำสั่งของจำเลยที่ ๑ เนื่องจาก บ. อาจต้องรับโทษโดยที่ตนเองไม่ได้ประโยชน์ แต่ บ. ยอมเผาบัญชีเงินกู้ตามคำสั่งของจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาคงเชื่อโดยสุจริตว่าเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา การที่จำเลยที่ ๑ สั่งให้ บ. เผาบัญชีเงินกู้นั้น จึงไม่ใช่เป็นการใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิด เพราะ บ. ผู้ถูกใช้ไม่รู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด แต่เป็นการที่จำเลยที่ ๑ ใช้ บ. เป็นเครื่องมือของจำเลยที่ ๑ ในการกระทำความผิด ถือว่าจำเลยที่ ๑ เป็นผู้กระทำความผิดเองโดยอ้อม

ข. ในกรณีที่ผู้ใช้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดโดยตรง กรณีเช่นว่านี้ถือว่าผู้ใช้กลายเป็นตัวการไปโดยปริยายไม่ใช่ผู้ใช้อีกต่อไป เช่น นาย ก. ใช้ให้นาย ข. ทำร้ายนาย ค. และในขณะที่นาย ข. กำลังทำร้ายนาย ค. อยู่นั้น นาย ก. ก็ได้เข้าร่วมทำร้ายนาย ค. ด้วย ถือว่านาย ก. และนาย ข. เป็นตัวการร่วมกันทำร้ายร่างกายนาย ค.

๑.๒ ลักษณะของการก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิดมีได้หลายประการ

หมายความว่านอกจากวิธีการใช้ให้กระทำความผิดซึ่งเป็นความหมายโดยตรงแล้ว การก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิดยังหมายความรวมถึงวิธีการชู้เข็ญ จ้างวานหรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใดด้วย ยกตัวอย่างเช่น นายดำและนายแดงอาศัยอยู่บ้านตรงข้ามกัน โดยนายแดงมักจะนำขยะมาทิ้งไว้หน้าบ้านของนายดำอยู่เสมอ จนมีเรื่องทะเลาะเบาะแว้งกันอยู่หลายครั้ง แต่ก็ไม่ถึงกับมีการใช้กำลังทำร้ายกัน วันหนึ่งนายแดงก็ได้นำขยะมาทิ้งที่หน้าบ้านของนายดำเช่นเคย และเกิดมีปากเสียงกันขึ้น นางเดือนภรรยาของนายดำได้ร้องบอกแก่นายดำว่า “สั่งสอนมันเลยพี่” เมื่อนายดำได้ยินเช่นนั้นจึงได้คว้ามีดที่วางอยู่หน้าบ้านเข้าทำร้ายนายแดงจนได้รับบาดเจ็บ กรณีเช่นนี้ถือว่านางเดือนเป็นผู้ใช้เพราะนางเดือนเป็นผู้ก่อให้นายดำกระทำความผิดโดยใช้วิธีการยุยงส่งเสริม

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๗๕/๒๕๕๓

ขณะ บ. ใช้อาวุธปืนเล็งไปที่ผู้ตาย จำเลยที่ ๒ พูดกับ บ. ว่า ยิงเลย ๆ แล้ว บ. ใช้อาวุธปืนยิงผู้ตาย การกระทำของจำเลยที่ ๒ จึงเป็นการยุยงส่งเสริมให้ บ. ใช้อาวุธปืนยิงผู้ตาย เมื่อ บ. ใช้อาวุธปืนยิงผู้ตายจนถึงแก่ความตายและกระสุนปืนยังถูกผู้เสียหายได้รับอันตรายสาหัส จำเลยที่ ๒ จึงมีความผิดฐานเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิดฆ่าผู้อื่นและพยายามฆ่าผู้อื่นตาม ป.อ. มาตรา ๒๘๘ และมาตรา ๒๘๘, ๘๐, ๖๐ ประกอบมาตรา ๘๔

๑.๓ ฐานะของการเป็นผู้ใช้จะเกิดขึ้นทันทีที่มีการใช้[๔] หมายความว่า เมื่อใดก็ตามที่ผู้กระทำมีเจตนาที่จะก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิดไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตาม ผู้กระทำจะตกอยู่ในฐานะผู้ใช้ทันที ยกตัวอย่างเช่น นายมั่นบังคับให้นายคงไปฆ่านายดี นายมั่นตกเป็นผู้ใช้ทันทีที่ได้มีการบังคับให้นายคงไปฆ่านายดี ถึงแม้ว่านายคงจะไม่ไปกระทำการฆ่านายดีตามที่บังคับก็ตาม ต้องถือว่านายมั่นเป็นผู้ใช้แล้ว

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๙๒/๒๕๕๓

ตาม ป.อ. มาตรา ๘๔ วรรคแรก บัญญัติว่า “ผู้ใดก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิดไม่ว่าด้วยการใช้ บังคับ ขู่เข็ญ จ้าง วาน หรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด ผู้นั้นเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิด” ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าจำเลยที่ ๒ เป็นผู้ว่าจ้างให้ ศ. กับพวกฆ่าโจทก์ร่วม โดย ศ. กับพวกได้รับเงินค่าจ้างส่วนหนึ่งพร้อมภาพถ่ายของโจทก์ร่วม ก็แสดงว่าจำเลยที่ ๒ มีความประสงค์ที่จะให้ ศ. ตัดสินใจกระทำความผิดฐานฆ่าโจทก์ร่วมโดยไตร่ตรองไว้ก่อน อันเป็นการก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิดแล้ว เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายถึงเจตนาของผู้ก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิดเป็นสำคัญ เมื่อผู้ก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิดได้ลงมือกระทำด้วยการใช้ บังคับ ขู่เข็ญ จ้าง วาน ยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใดต่อผู้ถูกใช้แล้ว ไม่ว่าผู้ถูกใช้จะตกลงใจกระทำความผิดตามที่ถูกใช้หรือไม่ ผู้ใช้ก็มีความผิด ดังจะเห็นได้จากที่ ป.อ. มาตรา ๘๔ วรรคสอง บัญญัติว่า *“ถ้าผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดนั้น ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการ ถ้าความผิดมิได้กระทำลง ไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ยังไม่ได้กระทำหรือเหตุอื่นใด ผู้ใช้ต้องระวางโทษ*

---

[๔] ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, **หลักกฎหมายอาญา ภาคทั่วไป,** พิมพ์ครั้งที่ ๑๓ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๖), น. ๖๑.

เพียงหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น” เช่นนี้เมื่อ ศ. ผู้ถูกใช้ให้ฆ่าโจทก์ร่วม ไม่ยอมกระทำความผิดตามที่ถูกใช้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะ ศ. ไม่มีเจตนาฆ่าโจทก์ร่วมมาก่อนหรือไม่ก็ตาม จำเลยที่ ๒ ก็มีความผิดตาม ป.อ. มาตรา ๘๔ วรรคแรก และวรรคสองตอนท้าย ประกอบมาตรา ๒๗๙ (๔)

๒. ความรับผิดของผู้ใช้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๔

มาตรา ๘๔ (เดิม) บัญญัติว่า

“ผู้ใดก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิดไม่ว่าด้วยการใช้ บังคับ ขู่เข็ญ จ้าง วานหรือยุยง ส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด ผู้นั้นเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิด

ถ้าผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดนั้น ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการ ถ้าความผิดมิได้กระทำลง ไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ยังไม่ได้กระทำหรือเหตุอื่นใด ผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

จากบทบัญญัติเดิมจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดตามที่ได้มีการใช้ ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการตามวรรคสอง หมายความว่าผู้ใช้รับโทษเสมือนเป็นผู้ร่วมกระทำความผิด ดังนั้น ผู้ใช้จึงรับโทษเท่ากันกับผู้ถูกใช้ ไม่มีทางที่ผู้ใช้จะต้องรับโทษมากกว่าผู้ถูกใช้ไม่ว่าผู้ใช้จะใช้ใครให้ไปกระทำความผิดก็ตาม แต่หลักการใหม่ที่มีการแก้ไขนั้นได้มีการกำหนดเพิ่มโทษแก่ผู้ใช้กึ่งหนึ่งของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับผู้นั้น ถ้าผู้ถูกใช้เป็นบุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปี ผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ ลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใช้ ผู้ที่มีฐานะยากจนหรือผู้ต้องพึ่งพาผู้ใช้เพราะเหตุป่วยเจ็บหรือไม่ว่าทางใด หลักเกณฑ์นี้ถูกเพิ่มเข้ามาในวรรคสามของมาตรา ๘๔[๕]

สำหรับเหตุผลที่กฎหมายกำหนดให้ศาลเพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้ใช้กึ่งหนึ่งของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับผู้นั้น เนื่องจากในปัจจุบันมีการใช้ผู้ที่มีความอ่อนแอทางร่างกายหรือจิตใจหรือผู้ที่อยู่ในภาวะจำยอมให้กระทำความผิดมากขึ้น ซึ่งไม่เพียงแต่สร้างความเสียหายให้แก่ผู้ที่เป็นเหยื่อของอาชญากรรม ยังทำให้ผู้ที่ถูกใช้ซึ่งไม่มีมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด

---

[๕] มาตรา ๘๔ วรรคสาม (ใหม่) บัญญัติว่า *“ถ้าผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดนั้น ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการ และถ้าผู้ถูกใช้เป็นบุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปี ผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ ลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใช้ ผู้ที่มีฐานะยากจนหรือผู้ต้องพึ่งพาผู้ใช้เพราะเหตุป่วยเจ็บหรือไม่ว่าทางใด ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้ใช้กึ่งหนึ่งของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับผู้นั้น”*

มาก่อนต้องกระทำความผิดและได้รับโทษ ทั้งอาจต้องตกอยู่ในภยันตรายและได้รับความเดือดร้อนต่อตนเองและครอบครัว ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดให้ผู้ใช้ในกรณีดังกล่าวต้องรับโทษหนักขึ้น[๖]

ตัวอย่าง นายเป็ดใช้ให้นายไก่ซึ่งเป็นผู้ที่มีฐานะยากจนให้ลักวัตถุโบราณซึ่งเป็นของนายห่าน โดยนายเป็ดจะให้ค่าจ้างแก่นายไก่เป็นเงินหนึ่งหมื่นบาท ด้วยความที่นายไก่เป็นคนยากจนจึงยอมตกลงตามที่นายเป็ดจ้างเพื่อนำเงินมาใช้ในการดำรงชีพ เมื่อนายไก่ได้ลงมือลักทรัพย์ของนายห่านเป็นผลสำเร็จ นายเป็ดผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการตามมาตรา ๘๔ วรรคสามและเนื่องจากนายเป็ดได้ใช้นายไก่ซึ่งเป็นผู้ที่มีฐานะยากจนให้กระทำความผิด ศาลจึงต้องเพิ่มโทษที่จะลงแก่นายไก่กึ่งหนึ่งของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับนายเป็ด สมมติว่าศาลกำหนดโทษจำคุกนายเป็ดในความผิดฐานเป็นผู้ใช้ให้ผู้อื่นลักทรัพย์เป็นเวลา ๑ ปี ในกรณีเช่นนี้ตามวรรคสามของมาตรา ๘๔ ได้กำหนดให้ศาลเพิ่มโทษอีกกึ่งหนึ่งของโทษที่จะลงแก่นายเป็ดคือ ๖ เดือน ดังนั้น นายเป็ดจึงต้องรับโทษจำคุกเป็นเวลา ๑ ปี ๖ เดือน

ข้อสังเกต

ตามความเห็นของท่านอาจารย์เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ท่านเห็นว่าแม้การเพิ่มโทษกึ่งหนึ่งจะบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๔ วรรคสาม แต่การโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไปให้กระทำความผิดตามมาตรา ๘๕[๗] นั้น ก็คือการก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิดตามมาตรา ๘๔ นั่นเอง ดังนั้น ผู้ที่กระทำความผิดตามที่มีการประกาศหรือโฆษณา โดยที่ผู้ประกาศหรือโฆษณาเล็งเห็นได้ว่าจะต้องมีบุคคลตามวรรคสามของมาตรา ๘๔ กระทำการตามประกาศหรือโฆษณา เช่นนี้ศาลจะต้องเพิ่มโทษกึ่งหนึ่งแก่ผู้ประกาศหรือโฆษณาตามมาตรา ๘๔ วรรคสามเช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น นายแดงโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไปให้ทำร้ายร่างกายนายดำ นายขาวอายุ ๑๗ ปี ได้ฟังคำประกาศนั้นจึงไปทำร้ายร่างกายนายดำ ดังนี้ หากนายแดงเล็งเห็นผล (เจตนาเล็งเห็นผล) ได้ว่าในบรรดาผู้ที่ได้ฟังคำประกาศนั้นจะต้องรวมถึงบุคคลอายุไม่เกิน ๑๘ ปีด้วยอย่างแน่นอน เช่นนี้ก็ต้องเพิ่มโทษที่จะลงแก่นายแดงกึ่งหนึ่งตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม

---

[๖] “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๙,” **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๓๑ ก (๗ เมษายน ๒๕๕๙), น. ๖.

[๗] มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า *“ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไปให้กระทำความผิดและความผิดนั้นมีกำหนดโทษไม่ต่ำกว่าหกเดือน ผู้นั้นต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”*

ด้วยความเคารพอย่างยิ่ง สำหรับข้าพเจ้ามีความเห็นแตกต่างจากท่านอาจารย์เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ โดยข้าพเจ้าเห็นว่าการปรับใช้กฎหมายอาญาต้องตีความโดยเคร่งครัด การตีความในกฎหมายจึงต้องพิจารณาตามตัวอักษรจะขยายความในบทกฎหมายออกไปถึงกรณีที่ไม่ระบุไว้ให้ชัดว่าเป็นความผิดด้วยไม่ได้[๘] เพื่อเป็น *"หลักประกันในกฎหมายอาญา"* โดยเรียกขานกันในภาษาละตินว่า *"nullum crimen, nulla poena sina lege"* แปลเป็นภาษาไทยว่า *"ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย"*[๙] เมื่อกฎหมายอาญาไม่ได้บัญญัติเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามซึ่งเป็นผู้ประกาศหรือโฆษณาในกรณีที่ผู้กระทำตามประกาศหรือโฆษณาเป็นบุคคลตามวรรคสามของมาตรา ๘๔ ดังนั้น จึงไม่สามารถนำหลักการเพิ่มโทษกึ่งหนึ่งตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม มาปรับใช้โดยเทียบเคียง[๑๐] เพื่อลงโทษผู้ประกาศหรือโฆษณาให้ต้องได้รับโทษหนักขึ้นได้ เพราะถือเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก[๑๑] และเมื่อพิจารณาประกอบกับเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้ยิ่งทำให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นว่า เหตุผลที่กฎหมายต้องลงโทษผู้ใช้ให้หนักขึ้นเพราะการใช้ผู้ที่มีความอ่อนแอทางร่างกายหรือจิตใจ หรือผู้ที่อยู่ในภาวะจำยอมให้กระทำความผิดมากขึ้น ไม่เพียงแต่สร้างความเสียหายให้แก่ผู้ที่เป็นเหยื่อของอาชญากรรม ยังทำให้ผู้ที่ถูกใช้ซึ่งไม่มีมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิดมาก่อนต้องกระทำความผิดและได้รับโทษทั้งอาจต้องตกอยู่ในภยันตรายและได้รับความเดือดร้อนต่อตนเองและครอบครัว ซึ่งแตกต่างจากการประกาศหรือโฆษณาให้ผู้อื่นกระทำความผิดเนื่องจากไม่ได้เจาะจงตัวผู้กระทำเป็นการเฉพาะ เป็นการประกาศแก่บุคคลทั่วไปให้กระทำความผิด[๑๒] ผู้ที่มาพบเห็นประกาศหรือโฆษณามีอิสระในการตัดสินใจว่าจะกระทำความผิดตามที่ได้ประกาศหรือโฆษณาหรือไม่

---

[๘] จิตติ ติงศภัทิย์, **กฎหมายอาญา ภาค ๑,** พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (นนทบุรี: ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง, ๒๕๕๕), น. ๔๐., บุญเพราะ แสงเทียน, **กฎหมายอาญา ๑ ภาคทั่วไป ฉบับเร่งรัด,** พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: ออฟเซ็ท ครีเอชั่น, ๒๕๕๓), น. ๒๑.

[๙] คณิต ณ นคร, **ประมวลกฎหมายอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ,** พิมพ์ครั้งที่ ๑๐ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓), น. ๓๔.

[๑๐] สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, รวบรวมโดย ดิเรก ควรสมาคม, **ปัญหาพิเศษในกฎหมายอาญา,** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๗), น. ๓๗.

[๑๑] แสวง บุญเฉลิมวิภาส, **หลักกฎหมายอาญา,** พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๑), น. ๒๑.

[๑๒] คณิต ณ นคร, **กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป,** พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๔), น. ๔๐๑.

ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาต่อมาคือ ประเด็นในเรื่องโทษของผู้ใช้ ซึ่งกฎหมายกำหนดโทษที่ผู้ใช้จะต้องรับไว้ ๒ กรณีด้วยกัน คือ

กรณีที่ ๑ ผู้ถูกใช้ได้ลงมือกระทำความผิดตามที่มีการใช้

เมื่อมีผู้ก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิดและผู้ถูกใช้ได้ลงมือกระทำความผิดแล้ว (ถึงขั้นพยายามกระทำความผิด) ความรับผิดของผู้ใช้ย่อมเกิดขึ้นแล้ว[๑๓] โดยผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนหนึ่งว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดนั้นตาม ป.อ. มาตรา ๘๓[๑๔] เช่น นายแมวใช้ให้นายหมูนำเอกสารสิทธิปลอมไปใช้ และเมื่อนายหมูนำเอกสารดังกล่าวไปใช้ ถือว่านายแมวเป็นผู้ใช้ให้ผู้อื่นใช้เอกสารสิทธิปลอม จึงต้องลงโทษนายแมวเสมือนเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดกล่าวคือ ลงโทษนายแมวฐานใช้เอกสารสิทธิปลอม

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๒๖๕/๒๕๕๕

การที่จำเลยที่ ๒ ใช้ให้จำเลยที่ ๑ ใช้อาวุธปืนยิงรถบรรทุกดังกล่าวถือได้ว่าเป็นพฤติการณ์ที่อาจเล็งเห็นได้ว่าอาจเกิดการกระทำความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่นได้ เมื่อการกระทำของจำเลยที่ ๑ เป็นความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่นที่ไม่สามารถบรรลุผลได้แน่แท้ เพราะเหตุปัจจัยซึ่งใช้ในการกระทำ จำเลยที่ ๒ จึงมีความผิดฐานเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิดฐานดังกล่าว (ฐานพยายามฆ่าผู้อื่นที่ไม่สามารถบรรลุผลได้แน่แท้ เพราะเหตุปัจจัยซึ่งใช้ในการกระทำ) ซึ่งเป็นความรับผิดทางอาญาตามความผิดที่เกิดขึ้นจากการใช้ตาม ป.อ. มาตรา ๘๗ วรรคแรก

กรณีที่ ๒ ความผิดมิได้กระทำลงตามที่ใช้

มาตรา ๘๔ วรรคสอง บัญญัติว่า *"ถ้าความผิดมิได้กระทำลงไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ยังไม่ได้กระทำหรือเหตุอื่นใด ผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น"*

จากบทบัญญัติตามวรรคสอง จะเห็นได้ว่ากรณีความผิดมิได้กระทำลงตามที่ใช้เกิดขึ้นได้ ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ ๑. เพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ หมายความถึงสองกรณี คือกรณีที่หนึ่ง ผู้ถูกใช้ไม่ยอมรับปากว่าจะกระทำตามที่ใช้ และกรณีที่สอง ผู้ถูกใช้ยอมรับปาก

---

[๑๓] **เพิ่งอ้าง,** น. ๓๙๙.

[๑๔] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๘๒๑/๒๕๕๕

ว่าจะกระทำตามที่ใช้แต่ภายหลังเกิดกลับใจไม่ยอมกระทำ[๑๕] เช่น นาย ก. ใช้ให้นาย ข. ไปกระทำความผิด แต่นาย ข. ไม่ยอมกระทำตามเพราะกลัวจะถูกลงโทษ เป็นต้น ๒. เพราะผู้ถูกใช้ยังไม่ได้กระทำ เช่น นาย ก. ใช้ให้นาย ข. ฆ่านาย ค. แต่ยังไม่ทันที่นาย ข. จะลงมือฆ่านาย ค. ก็มาถูกตำรวจจับกุมตัวเสียก่อน เป็นต้น ๓. เพราะเหตุอื่นใด เช่น นาย ก. ใช้ให้นาย ข. ไปทำร้ายนาย ค. นาย ข. จึงขี่จักรยานยนต์เพื่อจะไปทำร้ายนาย ค. แต่ด้วยความประมาทของนาย ข. ทำให้รถจักยานยนต์พุ่งชนนาย ค. ได้รับบาดเจ็บ เป็นต้น

เหตุทั้งสามลักษณะข้างต้น กฎหมายได้บัญญัติลงโทษผู้ใช้เพียงหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะเมื่อความผิดยังมิได้กระทำลงความเสียหายยังไม่เกิดขึ้นจริง ผู้ใช้จึงควรได้รับโทษที่เบากว่ากรณีที่ผู้ถูกใช้ได้มีการลงมือกระทำความผิดแล้วนั่นเอง

ข้อสังเกต

แต่เดิมกรณีความรับผิดของผู้ใช้ทั้งสองกรณีดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในวรรคเดียวกัน คือวรรคสอง แต่ในปัจจุบันได้มีการแยกทั้งสองกรณีมาบัญญัติไว้คนละวรรคกันคือ กรณีที่ผู้ถูกใช้ได้ลงมือกระทำความผิดตามที่มีการใช้ถูกบัญญัติไว้ในวรรคที่สาม แต่กรณีความผิดมิได้กระทำลงตามที่ใช้ถูกบัญญัติไว้ในวรรคที่สอง การแบ่งแยกเช่นนี้ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงการกำหนดโทษแก่ผู้ใช้เสียใหม่ หมายความว่าในกรณีที่ผู้ใช้ได้ใช้บุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปี ผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ ลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใช้ ผู้ที่มีฐานะยากจน หรือผู้ต้องพึ่งพาผู้ใช้เพราะเหตุป่วยเจ็บหรือไม่ว่าทางใดให้กระทำความผิด แต่หากบุคคลเหล่านี้ไม่ยอมกระทำตามที่ใช้ ศาลจะเพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้ใช้กึ่งหนึ่งของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับผู้นั้นตามวรรคสามไม่ได้ เพราะกรณีการเพิ่มโทษตามวรรคสาม ตัวผู้ถูกใช้จะต้องได้ลงมือกระทำความผิดตามที่ใช้ ดังนั้น หากผู้ถูกใช้ยังไม่ได้กระทำการตามที่ใช้ จึงต้องพิจารณาตามวรรคที่สองโดยไม่ต้องสนใจว่าผู้ใช้จะใช้บุคคลลักษณะใดให้กระทำความผิดเท่ากับว่าผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

---

[๑๕] หยุด แสงอุทัย, **กฎหมายอาญา ภาค ๑,** พิมพ์ครั้งที่ ๒๑ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔), น. ๑๑๒.

ยกตัวอย่างเช่น นายเอกใช้ให้เด็กชายโทอายุ ๑๐ ปีไปลักทรัพย์ของนายตรี เมื่อเด็กชายโทได้ลักทรัพย์ของนายตรีเป็นผลสำเร็จ นายเอกซึ่งเป็นผู้ใช้จะต้องได้รับโทษเพิ่มขึ้นกึ่งหนึ่งของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับนายเอกในความผิดฐานลักทรัพย์ตามวรรคสามของมาตรา ๘๔ แต่ถ้ากรณีเป็นว่าเด็กชายโทเมื่อได้รับคำสั่งมาแล้วแต่ไม่ยอมกระทำการตามที่นายเอกสั่ง เช่นนี้ศาลจะเพิ่มโทษที่จะลงแก่นายเอกกึ่งหนึ่งของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับนายเอกไม่ได้ นายเอกต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดฐานลักทรัพย์ตามวรรคสองของมาตรา ๘๔ เท่านั้น

๓. ความรับผิดของผู้ถูกใช้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๔

สำหรับความรับผิดของผู้ถูกใช้ตามมาตรา ๘๔ ยังคงหลักการเดิม กล่าวคือต้องรับผิดจริงตามที่ผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิด ไม่มีเหตุลดโทษให้แม้ว่าผู้ถูกใช้จะเป็นบุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปี ผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ ลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใช้ ผู้ที่มีฐานะยากจนหรือผู้ต้องพึ่งพาผู้ใช้เพราะเหตุป่วยเจ็บหรือไม่ว่าทางใด แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายอาญาก็ได้กำหนดเหตุยกเว้นโทษ ลดโทษหรือบรรเทาโทษไว้ในมาตราอื่นๆ เช่น การกระทำความผิดของบุคคลที่มีอายุไม่เกิน ๑๘ ปีตามมาตรา ๗๓–๗๖, การกระทำความผิดของผู้ที่มีฐานะยากจนตามมาตรา ๗๘ เป็นต้น

ตัวอย่าง นายเอกใช้ให้เด็กชายโทอายุ ๑๐ ปีไปลักทรัพย์ของนายตรี เมื่อเด็กชายโทได้ลักทรัพย์ของนายตรีเป็นผลสำเร็จ นายเอกถือเป็นผู้ใช้ให้เด็กชายโทกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ส่วนความรับผิดของเด็กชายโทนั้นเนื่องจากเด็กชายโทเป็นผู้เยาว์มีเหตุส่วนตัวอันควรยกเว้นโทษตามมาตรา ๘๙[๑๖] ดังนั้น ถึงแม้ว่าการกระทำของเด็กชายโทจะเป็นความผิดก็ตาม แต่เด็กชายโทก็ไม่ต้องรับโทษโดยผลของมาตรา ๗๓

๔. ความรับผิดของผู้ถูกใช้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๕/๑

มาตรา ๘๕/๑ บัญญัติว่า

“ถ้าผู้ถูกใช้ตามมาตรา ๘๔ หรือผู้กระทำตามคำโฆษณา หรือประกาศแก่บุคคลทั่วไปให้กระทำความผิดตามมาตรา ๘๕ ได้ให้ข้อมูลสำคัญอันเป็นการเปิดเผยถึง

---

[๑๖] นิมิตร ชิณเครือ, **ปัญหาในกฎหมายอาญา,** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓), น. ๑๒๐.

การกระทำความผิดของผู้ใช้ให้กระทำความผิดหรือผู้โฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไปให้กระทำความผิด และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินคดีแก่บุคคลดังกล่าว ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าอัตราโทษขั้นต่ำที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้"

มาตรา ๘๕/๑ เป็นมาตราที่ถูกเพิ่มเข้ามาใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งถือเป็นหลักการใหม่ในการกำหนดความรับผิดของผู้ถูกใช้ กล่าวคือ หากผู้ถูกใช้ได้ให้ข้อมูลสำคัญอันเป็นการเปิดเผยถึงการกระทำความผิดของผู้ใช้ให้กระทำความผิดหรือผู้โฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไปให้กระทำความผิด และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินคดีแก่บุคคลดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าอัตราโทษขั้นต่ำที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ แต่ศาลจะไม่ลงโทษเลยไม่ได้

ตัวอย่าง นาย ก. ใช้ให้นาย ข. ไปฆ่านาย ค. เมื่อนาย ข. ฆ่านาย ค. สำเร็จ ได้ถูกตำรวจจับกุมตัวส่งฟ้องศาลในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน นาย ข. กลัวที่จะต้องรับโทษประหารชีวิต จึงสารภาพว่าตนถูกจ้างวานโดยนาย ก. และได้ให้ข้อมูลสำคัญแก่การดำเนินคดีกับนาย ก. ด้วย กล่าวคือ นาย ข. ได้บอกถึงแหล่งที่นาย ก. ซ่อนตัวอยู่เพื่อหลบหนีการจับกุมอันนำไปสู่การจับกุมตัวนาย ก. ได้เป็นผลสำเร็จ ในกรณีเช่นนี้ ศาลมีดุลพินิจในการลงโทษนาย ข. น้อยกว่าอัตราโทษขั้นต่ำที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ตามมาตรา ๘๕/๑

ข้อสังเกต

นอกจากตัวผู้ถูกใช้ที่ได้รับผลดีตามมาตรา ๘๕/๑ แล้ว ยังมีบุคคลที่ได้รับผลดีอีก คือ บุคคลผู้กระทำความผิดตามที่ได้มีการประกาศหรือโฆษณาที่ได้ให้ข้อมูลสำคัญอันเป็นการเปิดเผยถึงการกระทำความผิดของผู้โฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไปให้กระทำความผิดและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินคดี

สรุป

หลักการใหม่ในการกำหนดความรับผิดของผู้ใช้และผู้ถูกใช้ตามมาตรา ๘๔ และ ๘๕/๑ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในการกำหนดความรับผิดของผู้ใช้และผู้ถูกใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน กล่าวคือ ในปัจจุบันปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมยังคงมีอยู่มากและยังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะทางด้านฐานะทางสังคม รายได้ การศึกษา จึงส่งผลทำให้ผู้ที่มีฐานะที่อ่อนแอกว่าในสังคม ไม่ว่าจะเป็นบุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปี ผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ ลูกจ้างหรือผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใช้ ผู้ที่มีฐานะยากจนหรือผู้ต้องพึ่งพาผู้ใช้เพราะเหตุป่วยเจ็บหรือไม่ว่าทางใด จำเป็นต้องดิ้นรนต่อสู้ชีวิตและมีทางเลือกน้อยในการหารายได้และอาชีพที่มั่นคง ดังนั้น ในบางกรณีบุคคลเหล่านี้จำเป็นต้องกระทำความผิดตามที่มีคนจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินสำหรับใช้ในการดำรงชีพ บุคคลที่แสวงหาประโยชน์จากผู้ที่มีฐานะอ่อนแอกว่าโดยการใช้ให้เขาไปกระทำความผิดจึงสมควรที่จะได้รับโทษหนักขึ้น ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่าหลักการกำหนดความรับผิดเช่นนี้ชอบด้วยเหตุผลแล้ว

สำหรับกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามที่ใช้ ตามที่มีการประกาศหรือโฆษณา และผู้กระทำได้ให้ข้อมูลสำคัญอันเป็นการเปิดเผยถึงการกระทำความผิดของผู้ใช้ให้กระทำความผิดหรือผู้โฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไปให้กระทำความผิด และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินคดีแก่บุคคลดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดให้ศาลมีดุลพินิจในการลดโทษแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งข้าพเจ้าก็เห็นด้วยกับหลักการนี้เช่นกันเพราะว่าในปัจจุบันการหลบหนีการดำเนินคดีอาญาของผู้กระทำความผิดสามารถทำได้ง่าย เพราะการคมนาคมมีความสะดวกรวดเร็ว มีเทคโนโลยีใหม่ๆ เกิดขึ้น ผู้กระทำสามารถปลอมเอกสารเพื่อใช้หลบหนีไปยังต่างประเทศได้โดยง่าย ซึ่งถ้าหากเจ้าหน้าที่ไม่มีข้อมูลสำคัญในการติดตามตัวผู้กระทำความผิดในฐานะผู้ใช้หรือได้รับข้อมูลล่าช้า ก็อาจทำให้ไม่สามารถติดตามตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีได้ ดังนั้น จึงต้องถือว่าบุคคลผู้ถูกใช้ที่ให้ข้อมูลอันสำคัญมีเหตุสมควรอันควรลดโทษให้ ซึ่งชอบด้วยหลักการอีกเช่นเดียวกัน

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายอาญาของต่างประเทศ อันได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษและฝรั่งเศส พบว่ายังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดของผู้ใช้และผู้ถูกใช้ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยเรา ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดโดยคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไทยเราอย่างแท้จริง เพื่อแก้ไขปัญหาการก่ออาชญากรรมโดยอาศัยผู้ที่อ่อนแอกว่ามาใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด

บรรณานุกรม

คณิต ณ นคร. **กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๔.

_____. **ประมวลกฎหมายอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ.** พิมพ์ครั้งที่ ๑๐. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓.

จิตติ ติงศภัทิย์. **กฎหมายอาญา ภาค ๑.** พิมพ์ครั้งที่ ๑๑. นนทบุรี: ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง, ๒๕๕๕.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. **ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง.** พิมพ์ครั้งที่ ๒๔. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๓.

_____. **มุมมองใหม่ในกฎหมายอาญา.** พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๖.

_____. **หลักกฎหมายอาญา ภาคทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ ๑๓. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๖.

ธีระ สิงหพันธุ์. **กฎหมายอาญา ภาค ๑.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๕.

นิมิตร ชิณเครือ. **ปัญหาในกฎหมายอาญา.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓.

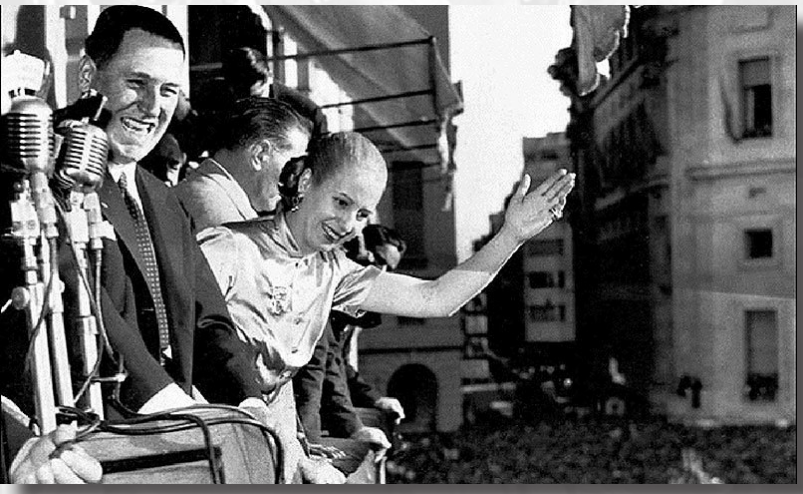
บุญเพราะ แสงเทียน. **กฎหมายอาญา ๑ ภาคทั่วไป ฉบับเร่งรัด.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: ออฟเซ็ท ครีเอชั่น, ๒๕๕๓.

“พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๙.” **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๓๑ ก (๗ เมษายน ๒๕๕๙), น. ๖.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. รวบรวมโดย ดิเรก ควรสมาคม. **ปัญหาพิเศษในกฎหมายอาญา.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๗.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. **หลักกฎหมายอาญา.** พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๑.

หยุด แสงอุทัย. **กฎหมายอาญา ภาค ๑.** พิมพ์ครั้งที่ ๒๑. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔.



ที่มา: i.damn.com

การขึ้นสู่อำนาจและการสิ้นสุดอำนาจทางการเมือง ของประธานาธิบดีฮวน โดมิงโก เปรอง แห่งอาร์เจนตินา

รองศาสตราจารย์ ธโสธร ตู้ทองคำ*

อาร์เจนตินานับเป็นประเทศที่เป็นเอกราชนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๑๐ ภายหลังจากที่เคยเป็นอาณานิคมของสเปนนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ แต่ประเทศกลับเผชิญกับความขัดแย้งภายในอย่างกว้างขวาง แม้ภายหลังเป็นเอกภาพนับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๘๕๓ แต่กลับเผชิญปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองจนทำให้ประเทศขาดเสถียรภาพ มีการปกครองของกลุ่มการเมืองทั้งที่มาจากทหาร กลุ่มอนุรักษ์นิยม กลุ่มฝ่ายซ้าย และกลุ่มการเมืองอื่น ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญมาจากการแก้ไข

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

กฎหมายเลือกตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๑๒ ที่ส่งผลให้กลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายชนะการเลือกตั้ง จนนำมาสู่การดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีที่ต่อเนื่องระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๑๖-๑๙๓๐ ท่ามกลางความไม่พอใจของกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่ภายหลังร่วมมือกับทหารนำไปสู่การรัฐประหาร ในปี ค.ศ. ๑๙๓๐ และปกครองประเทศจนถึงทศวรรษที่ ๑๙๔๐ นับเป็นทศวรรษแห่งความอัปยศ (Infamous Decade) เพราะมีการสถาปนาการปกครองระบอบเผด็จการอำนาจนิยม ความร่วมมือของกลุ่มอนุรักษ์นิยมในการปกครอง การเลือกตั้งสกปรก และการกีดกันการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่สนับสนุนฝ่ายซ้ายและนักการเมืองฝ่ายซ้าย ทำให้ประเทศเผชิญปัญหารอบด้านจนผ่านพ้นช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. ๑๙๓๙-๑๙๔๕) ทำให้อาร์เจนตินาก้าวสู่ความเปลี่ยนแปลงที่ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน จากการขึ้นสู่อำนาจและการพ้นจากอำนาจของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง นับเป็นวัตถุประสงค์ของบทความ เรื่อง การขึ้นสู่อำนาจและการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของประธานาธิบดีฮวน โดมิงโก เปรอง แห่งอาร์เจนตินา ที่เนื้อหาแบ่งเป็นสี่ส่วน ประกอบด้วย ฮวน โดมิงโก เปรองกับการก้าวสู่อำนาจทางการเมืองในอาร์เจนตินา ความเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองของฮวน โดมิงโก เปรอง การสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของฮวน โดมิงโก เปรองและภรรยา และบทสรุป: การขึ้นสู่อำนาจและการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของประธานาธิบดีฮวน โดมิงโก เปรอง แห่งอาร์เจนตินาและภรรยา

ที่มา: https://www.taringa.net/...

ฮวน โดมิงโก เปรองกับการก้าวสู่อำนาจทางการเมืองในอาร์เจนตินา

ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมจากการขยายสิทธิออกเสียงการเลือกตั้งหรือสิทธิออกเสียงการลงคะแนนที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี ค.ศ. ๑๙๑๒ นับเป็นสาเหตุการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมการเมืองอาร์เจนตินา เพราะนำไปสู่ชัยชนะครั้งแรกของนักการเมืองฝ่ายซ้ายในการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. ๑๙๑๖ แต่ภายหลังมีการรัฐประหารของทหารในปี ค.ศ. ๑๙๓๐ เพื่อยุติการปกครองของกลุ่มการเมืองฝ่ายซ้ายนำมาสู่การปกครองระบอบเผด็จการอำนาจนิยมระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๓๐-๑๙๔๖

พันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง (Juan Domingo Peron) (ค.ศ. ๑๘๙๕-๑๙๗๔)[๑] นายทหารชาวบัวโนสไอเรส เคยสอนหนังสือด้านประวัติศาสตร์การทหาร และดำรงตำแหน่งผู้ช่วยทูตทหารที่สถานเอกอัครราชทูตอาร์เจนตินาประจำชิลี เคยศึกษาที่มหาวิทยาลัยตูรินและศึกษาวิชาการสงครามบนภูเขาที่อิตาลี ชื่นชอบกับชีวประวัติของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ เบนิโต มุสโสลินี พรรคนาซี และพรรคฟาสซิสต์ สนใจศึกษาแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยซึ่งเป็นทางเลือกระหว่างระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยกับระบอบเผด็จการอำนาจนิยม ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๓๙-๑๙๔๑ ภายหลังจึงเดินทางกลับประเทศ เขามีบทบาททางการเมืองครั้งแรกจากการสนับสนุนนายพล โจเซ่ ฟีลิกซ์ อูริบูรู ให้ทำรัฐประหารประธานาธิบดีฮิโปริโต อิริโกเยน นักการเมืองฝ่ายซ้าย ในปี ค.ศ. ๑๙๓๐ และสนับสนุนพลตรี ออกัสติน เพโดร จัสโต ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี มีบทบาททางการเมืองจากการร่วมกับนายพล อาทูโร รอว์สัน ทำการรัฐประหารในปี ค.ศ. ๑๙๔๓ ในนามของกลุ่มเจ้าหน้าที่สำนักงานเพื่อความเป็นเอกภาพ (United Officers Group: GOU) ที่ประกอบด้วยทหารจำนวนหนึ่ง เพื่อต่อต้านรัฐบาลพลเรือนที่มีแนวคิดอนุรักษ์นิยมของประธานาธิบดีรามอน คาสทิลลิโอ นับเป็นจุดเริ่มต้นของชีวิตทางการเมืองภายหลังการรัฐประหารในปี ค.ศ. ๑๙๔๓ เพราะมีบทบาทผลักดันวาระชาตินิยมของทหาร (Military Nationalist Agenda)

---

[๑] (1) “Juan Perón | president of Argentina | Britannica.com” Retrieved from https://www.britannica.com/biography/Juan-Peron (Feb 22, 2017)

(2) “Biography of Juan Domingo Peron of Argentina - Latin American History” Retrieved from latinamericanhistory.about.com › ... › The History of Argentina (Feb 22, 2017)

(3) “Peron deposed in Argentina - Sep 19, 1955 - HISTORY.com” Retrieved from www.history.com/this-day-in-history/peron-deposed-in-argentina (Feb 22, 2017)

(4) “Juan Perón - Military Leader, President (non-U.S.) - Biography.com” Retrieved from www.biography.com/people/juan-perón (Feb 22, 2017)

(5) “Argentina, from Juan and Eva Peron to the Disappeared - Macrohistory” Retrieved from www.fsmitha.com/h2/ch24u.html (Feb 22, 2017)

(6) “Perón and the People: Democracy and Authoritarianism in Juan Peron” Retrieved from www.inquiriesjournal.com/.../peron-and-the-people-democracy-and-authoritarianism (Feb 22, 2017)

การดำรงตำแหน่งหัวหน้าแผนกสวัสดิการสังคมและแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ในปี ค.ศ. ๑๙๔๓ ทำให้รับรู้ถึงสมรรถนะทางการเมือง ของผู้ใช้แรงงานที่บัวโนสไอเรส นำไปสู่การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองด้วย การเปลี่ยนแปลงแผนกให้เป็นหน่วยงานอิสระและหัวหน้าแผนกเทียบเท่ารัฐมนตรี และ ใช้ผู้ใช้แรงงานเป็นฐานอำนาจของตนเพื่อช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานต่อรองกับนายจ้าง ก่อให้เกิด อำนาจการต่อรองทางการเมือง จนเป็นที่มาของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สงครามและผู้นำหน่วยผู้ใช้แรงงาน ภายหลังดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี สมัยประธานาธิบดีเอเดลมิโด จูเลียน แฟเรล (Edelmiro Julian Farrell) (ค.ศ. ๑๘๘๗-๑๙๘๐)[๒] แต่กลับเป็นบุคคลที่เป็นเบื้องหลังประธานาธิบดีตลอด แม้ระหว่างการดำรงตำแหน่ง รองประธานาธิบดีมีการจับตัวพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง สำเร็จลุล่วง แต่ด้วย ความแตกแยกของคณะผู้จับกุมจนนำไปสู่ความอ่อนแอของทหารและการสนับสนุน ของผู้ใช้แรงงานด้วยความสามารถของเอวิต้า เปรอง (Evita Peron) ที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับ สหภาพแรงงาน เพราะมีบทบาทในการผลักดันนโยบายกระทรวงแรงงานและสวัสดิการและ การสังคมสงเคราะห์อย่างเข้มแข็ง[๓] ทำให้พันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ได้รับการปล่อยตัว ด้วยการสนับสนุนจากผู้ใช้แรงงาน นักธุรกิจ นายทุนอุตสาหกรรม ทหาร ศาสนจักร และ พลเรือนจำนวนมากที่มีต่อพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ส่งผลต่อการเลือกตั้ง ประธานาธิบดีในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ทำให้พันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง รองประธานาธิบดี สมัยประธานาธิบดีเอเดลมิโด จูเลียน แฟเรล (ค.ศ. ๑๙๔๔-๑๙๔๖) นายทหาร เลขาธิการ และหัวหน้าพรรคแรงงาน (Labor Party) (ค.ศ. ๑๙๔๕-๑๙๔๗) และภายหลังเปลี่ยนชื่อ เป็นพรรคนิยมเปรองหรือพรรคเปรองนิสต์ (Peronist Party) ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ และเปลี่ยนชื่อ เป็นพรรคนักยุติธรรม (Justicialist) ภายหลังชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีด้วยคะแนนเสียง กว่าร้อยละ ๕๖ และมีคะแนนจากคณะผู้เลือกตั้ง จำนวน ๓๐๔ คะแนน จากจำนวน ๓๗๖ คะแนน และดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสมัยแรก (ค.ศ. ๑๙๔๖-๑๙๕๕)

---

[๒] “Edelmiro J. Farrell | president of Argentina | Britannica.com” Retrieved from https://www.britannica.com/biography/Edelmiro-J-Farrell (Feb 22, 2017)

[๓] กมล กมลตระกูล. (๒๕๔๙). **อย่าร้องไห้ตามอาร์เจนตินา.** กรุงเทพฯ: มติชน, หน้า ๒๗.

แม้สหรัฐอเมริกาที่มีอำนาจและอิทธิพลต่ออาร์เจนตินาสูงต่อต้านพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง เพราะฝักใฝ่และสนับสนุนฝ่ายอักษะช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง และพรรคแรงงานครองเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่สำคัญคือวุฒิสภามีสมาชิกจากพรรคการเมืองอื่นซึ่งมีที่นั่งจำนวนสองที่นั่ง[๔]

อธิปไตยทางการเมือง (political sovereignty) อิสรภาพทางเศรษฐกิจ (economic independence) และความยุติธรรมทางสังคม (social justice) เป็นคำขวัญของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง เพื่อบริหารประเทศ มีการใช้แนวคิดสหการ (Corporatism) ที่มีความหมายถึงรัฐมีบทบาทการจัดตั้งกลุ่มทางสังคม เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับสังคม มีแนวโน้มทำธุรกิจร่วมกัน[๕] ทำให้รัฐบาลมีอำนาจเหนือสถาบันทางการเมืองทุกแห่งในประเทศ แม้กระทั่งศาลที่รัฐทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยยุติข้อขัดแย้งและข้อพิพาทระหว่างกลุ่มแต่ละกลุ่ม อำนาจทางการเมืองมาจากการสนับสนุนของหลาย ๆ กลุ่ม ได้แก่ (๑) ผู้ใช้แรงงานที่มากกว่าสองในสามเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หากสหภาพแรงงานเข้มแข็งมาก อำนาจทางการเมืองของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ยิ่งเข้มแข็งตาม (๒) นักธุรกิจและนายทุนอุตสาหกรรมที่เป็นผลจากนโยบายสนับสนุนส่งเสริมความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม (๓) ทหารและกองทัพจากการไต่เต้าจนเติบโตจากความเป็นทหารอาชีพของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง (๔) ศาสนจักรสนับสนุนจากการตราพระราชบัญญัติที่บังคับให้มีการสอนศาสนาในสถาบันการศึกษา ในส่วนของพรรคแรงงานที่ภายหลังพรรคเปรองนิสต์มีหน้าที่ระดมพลเพื่อสนับสนุนการปกครองของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง แต่แทบไม่มีบทบาทด้านการปกครองประเทศ พันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง นับเป็นประธานาธิบดีที่มีฐานอำนาจที่มั่นคงที่สุดหากเปรียบเทียบกับอดีตประธานาธิบดีที่มีแต่เดิมทั้งหมด ศัตรูที่สำคัญของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ได้แก่ เจ้าของที่ดิน เพราะรัฐบาลผูกขาดสินค้าเกษตรและกำหนดราคาที่ต่ำมาก[๖] โครงสร้างทางการเมืองของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง

---

[๔] ธารทอง ทองสวัสดิ์. (๒๕๕๕). “หน่วยที่ ๓ การเมืองการปกครองของอาร์เจนตินา,” **เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ ๑-๗.** นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า ๑๗๙.

[๕] David Robertson. (1985). **Dictionary of Modern Politics.** London: European, p. 71.

[๖] ธารทอง ทองสวัสดิ์. **อ้างแล้ว.** หน้า ๑๗๙-๑๘๐.

เป็นการผสมผสานระหว่างพรรคเปรองนิสต์ สหพันธ์สหภาพแรงงานแห่งอาร์เจนตินา (General Confederation of Labor of the Argentina Republic: CGT) และกองทัพ เป็นความเข้มแข็งของพรรคและภาวะผู้นำของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง จนนำไปสู่การสถาปนาระบอบเปรอง (Peron Regime) ทำให้มีการยกเลิกข้อจำกัดหรือวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี[๗]

ความเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองของฮวน โดมิงโก เปรอง

ความเข้มแข็งของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง นำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิมซึ่งเป็นฉบับ ค.ศ. ๑๘๕๓ เพื่อทำให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกัน แม้กำหนดให้อาร์เจนตินาปกครองระบอบสาธารณรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหารตามเดิมก็ตาม ประชาชนเลือกประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกวุฒิสภา โดยตรงจากประชาชน การให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงเท่ากับลดหรือลิดรอนอำนาจชนชั้นสูงที่ประกอบด้วยเจ้าของที่ดิน หรืออื่นใด ที่มีอำนาจและอิทธิพลในแต่ละมลรัฐ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๘๕๓ กำหนดให้สภาของมลรัฐประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นชนชั้นสูง มีอำนาจและอิทธิพลในมลรัฐแต่ละมลรัฐสูงเลือกสมาชิกวุฒิสภา แต่ภายหลังความนิยมของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ในแต่ละกลุ่มเสื่อมลงด้วยสาเหตุหลายสาเหตุ แยกตามกลุ่มประกอบด้วยกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ทหารและกองทัพ ศาสนจักร และเกษตรกร[๘] โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) ผู้ใช้แรงงาน มีสาเหตุจากความตกต่ำทางเศรษฐกิจและนโยบายทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาด ทำให้มุ่งแก้ปัญหาด้วยการสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ การละทิ้งนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ (Economic Nationalism) ทำให้กลุ่มคนที่สนับสนุนแนวคิด

---

[๗] (1) Marcelo Resico and William F. Campbell. (2010). “Should We Cry for Argentina?” **The Intercollegiate Review,** 45(1, Fall): 18.

(2) จักรี ไชยพินิจ. (๒๕๕๖). “หน่วยที่ ๑๑ ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอาร์เจนตินา,” **เอกสารการสอนชุดวิชาลัทธิการเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา หน่วยที่ ๘-๑๕.** นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า ๑๑-๒๒.

[๘] ธารทอง ทองสวัสดิ์. **อ้างแล้ว.** หน้า ๑๘๑-๑๘๒.

ชาตินิยมต่อต้านพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง และการส่งเสริมสนับสนุนและเน้นความร่วมมือกับนักธุรกิจและนายทุนอุตสาหกรรมภายในประเทศแทนการเกื้อหนุนผู้ใช้แรงงาน ทำให้ลดหรือจำกัดนโยบายสนับสนุนผู้ใช้แรงงานลง ทำให้ความนิยมลดลง

(๒) ทหารและกองทัพ มีสาเหตุมาจากความขัดแย้งกับทหารและกองทัพเนื่องมาจากพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรองสนับสนุนมาเรีย เอบา ดูอาร์เต้า เดอ เปรอง (Maria Eva Duarte de Peron) หรือเอวิต้า เปรอง (Evita Peron) ภริยา สตรีหมายเลขหนึ่งของอาร์เจนตินาเป็นผู้สมัครรองประธานาธิบดี ส่วนทหารและกองทัพจำนวนหนึ่งสนับสนุนบุคคลอื่นก่อนการหมดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ทำให้ทหารจำนวนหนึ่งทำการรัฐประหารแต่ล้มเหลว

(๓) ศาสนจักร มีสาเหตุมาจากสาเหตุการถึงแก่อนิจกรรมด้วยโรคมะเร็งในปี ค.ศ. ๑๙๕๒ ของเอบา ดูอาร์เต้า เดอ เปรอง หรือเอวิต้า เปรอง ซึ่งเป็นที่รักใคร่ของประชาชนจำนวนมาก เพราะการรักษาผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน คนยากไร้ และคนชายขอบ ทำให้ประธานาธิบดีฮวน โดมิงโก เปรอง ยกย่องให้เป็นนักบุญ เท่ากับล่วงล้ำอำนาจของศาสนา ทำให้ศาสนจักรไม่พอใจอย่างมาก นับเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่ก่อกำเนิดขบวนการเคลื่อนไหวคริสเตียนประชาธิปไตย (Christian Democratic Movement: CDM) ของศาสนจักร ย่อมมีผลสั่นคลอนสถานะทางการเมืองและเป็นอันตรายต่อพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ทำให้ภายหลังมีการตรากฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดอำนาจของศาสนจักร ที่สำคัญ คือ การให้หย่าร้างตามกฎหมาย การกำหนดให้มีโสเภณีถูกต้องตามกฎหมาย การยกเลิกกฎหมายบังคับการสอนศาสนาในสถาบันการศึกษาของรัฐ ยิ่งทำให้ศาสนจักรเพิ่มความไม่พอใจ จนนำไปสู่การจับกุมนักบวชคาทอลิกจำนวนสองคน ทำให้ศาสนจักรขับ (excommunicated) พันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง และผู้เกี่ยวข้องออกจากศาสนจักร ทำให้ความนิยมของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ลดลงอย่างมาก

(๔) เกษตรกร เพราะความตกต่ำของสินค้าเกษตร ความนิยมที่ตกต่ำของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง และปัญหาที่ต่อเนื่องตามมา นำไปสู่การรัฐประหารของทหารในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ ส่งผลให้พันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง พร้อมครอบครัวอพยพไปปารากวัยและสเปนภายหลัง[๙]

---

[๙] **เพิ่งอ้าง.** หน้าเดียวกัน.

ดังนั้น ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายหลังการรัฐประหารพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ประธานาธิบดี ในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ มีความสับสนวุ่นวาย เพราะประเทศขาดเสถียรภาพทางการเมือง จากทหารที่มีบทบาทนำและมีประธานาธิบดีที่เป็นทหารและพลเรือนเกือบสลับกันหรือผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพ รัฐบาลช่วงแรกขจัดกลุ่มและพรรคนักยุติธรรมหรือกลุ่มนิยมเปรองหรือเปรองนิสต์ ส่งผลให้กลุ่มที่นิยมเปรองหรือกลุ่มเปรองนิสต์และพรรคนักยุติธรรมมีเอกภาพ ทำให้พันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง มีอำนาจและอิทธิพลในประเทศอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับทหารส่วนหนึ่งสนับสนุนพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง เช่นกัน จนถึงสมัยประธานาธิบดีอาร์ทูโร ฟรอนดีซี (Arturo Frondizi) (ค.ศ. ๑๙๐๓-๑๙๙๕) ลดการขจัดลง และเปิดโอกาสทางการเมือง ทำให้พรรคนักยุติธรรมหรือเปรองนิสต์ชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายมลรัฐในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ ทำให้ทหารขับอาร์ทูโร ฟรอนดีซี ออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี แต่อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มนิยมเปรองหรือเปรองนิสต์มีสูงมากด้วยสาเหตุที่ควบคุมสหภาพแรงงาน การขาดเสถียรภาพทางการเมืองเพราะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีภายหลังมักดำรงตำแหน่งระยะสั้น ทำให้แม้ทหารจะยึดอำนาจระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๖ จนถึง ค.ศ. ๑๙๗๓ แต่ล้มเหลวกับการแก้ปัญหาทุกด้าน เพราะแม้แต่ทหารยังแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย ตัวแปรสำคัญทางการเมืองมาจาก (๑) การถือกำเนิดของขบวนการมอนโตเนโร เปรองนิสต์ (Montonero Peronist Movement: MPM) ที่ใช้อุดมการณ์คาทอลิก มาร์กซิสต์ เปรองนิสต์ ผสมผสานเป็นอุดมการณ์หลัก เน้นความเป็นเอกภาพกับเปรองนิสต์ ชนชั้นกรรมาชีพ (๒) กองทัพปฏิวัติประชาชน (People' s Revolutionary Army) เน้นอุดมการณ์มาร์กซิสต์-เลนินนิสต์ อย่างยิ่งยวด เพราะเปรองนิสต์ไม่สนองตอบต่อผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริง[๑๐] ทหารใช้ความรุนแรงปราบปรามและทำลายฝ่ายตรงข้าม ส่วนผู้ต่อต้านใช้การลอบสังหารและการลักพาตัวตอบโต้ จนนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายหลัง[๑๑] ด้วยการกำหนดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. ๑๙๗๓

---

[๑๐] James Kohl and John Litt. (1974). **Urban Guerrilla Warfare in Latin America.** Cambridge: MIT, p. 391 อ้างใน ธารทอง ทองสวัสดิ์. **อ้างแล้ว.** หน้า ๑๘๓.

[๑๑] ธารทอง ทองสวัสดิ์. **อ้างแล้ว.** หน้า ๑๘๒-๑๘๓.

การสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของฮวน โดมิงโก เปรองและภรรยา

พันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ลงสมัครตำแหน่งประธานาธิบดีคู่กับนางมาเรีย เอสเทลลา อิสซาเบล มาติเนซ เดอ เปรอง (Maria Estela Martinez de Peron) หรืออิสซาเบล มาติเนซ เดอ เปรอง (Isabel Martinez de Peron) หรืออิสซาเบล เปรอง (Isabel Peron) (ค.ศ. ๑๙๓๑-ปัจจุบัน) ภรรยาคนที่สาม ซึ่งลงสมัครตำแหน่งรองประธานาธิบดี ภายหลังการถึงแก่อนิจกรรมของเอวิต้า เปรอง ด้วยปัจจัยภายนอกจากการแพร่ขยายของฝ่ายซ้าย วิกฤติการณ์และปัญหาทางเศรษฐกิจ และปัจจัยส่วนบุคคลของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ทั้งบุคลิกภาพ ผลงานที่สร้างความเป็นเอกภาพให้ประเทศ ทำให้เป็นความหวังของประชาชน นำมาสู่ชัยชนะจนดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสมัยที่สองของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ ทำให้ขบวนการมอนโตเนโร เปรองนิสต์วางอาวุธที่ช่วงแรกประเมินว่าจะนำประเทศสู่สังคมนิยม เพราะพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ต่อต้านจักรวรรดินิยมที่มีอำนาจและอิทธิพลเหนือละตินอเมริกา แม้ภายหลังจะไม่เป็นไปตามที่ประเมินแต่ยังคงวางอาวุธและสนับสนุนพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง อย่างต่อเนื่อง ตรงข้ามกับกองทัพปฏิวัติประชาชนที่ปฏิบัติการต่อต้านรัฐบาล ทำให้ผู้ใช้แรงงานที่นิยมพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ไม่สนับสนุน แต่การถึงแก่อสัญกรรมของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง ภายหลังการดำรงตำแหน่งเก้าเดือนในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ ทำให้อิสซาเบล เปรอง ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี (ค.ศ. ๑๙๗๔-๑๙๗๖) แทน ก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองจากการปฏิบัติการของขบวนการมอนโตเนโร เปรองนิสต์ และกองทัพปฏิวัติประชาชน จากปัญหาเศรษฐกิจที่มีการขาดดุลการค้าสูง เงินเฟ้อที่รุนแรงจากอัตราเงินเฟ้อร้อยละหนึ่งต่อวัน ในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ ราคาสินค้าเกษตรกรรมที่ลดลง การเพิ่มค่าแรง ทำให้อุตสาหกรรมปฏิเสธการลงทุน นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ทหารทำการรัฐประหารในปี ค.ศ. ๑๙๗๖[๑๒]

การดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของอิสซาเบล เปรอง ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ ท่ามกลางปัญหาที่รุมเร้าประเทศอย่างต่อเนื่อง ทั้งปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญมาจากการปฏิบัติการของกองทัพปฏิวัติประชาชน (People's Revolutionary Army: ERP) ที่มีจุดเริ่มต้นจากพรรคคอมมิวนิสต์อาร์เจนตินาที่นิยมทรอสกี้ (Trotskyist) เพื่อแยกตัวของมลรัฐทูคิวแมนในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ มีความรุนแรง

---

[๑๒] **เพิ่งอ้าง.** หน้า ๑๘๔.

ทางการเมือง จากการปฏิบัติการก่อการร้ายของกองทัพปฏิวัติประชาชนและขบวนการมอนโตเนรอส การแทรกแซงมลรัฐจากรัฐบาลสหพันธรัฐ ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในมลรัฐหลายแห่ง การฟ้องขับ (impeachment) ประธานาธิบดีอิสซาเบล เปรอง เพราะบทบาทของประธานาธิบดีที่สนับสนุนกบฏที่เป็นสมาชิกพรรคเปรองนิสต์เป็นกลุ่มนิยมเปรองหัวรุนแรง การเพิ่มบทบาทของกองทัพ ปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญมาจากแนวคิดชาตินิยมทางเศรษฐกิจ (economic nationalism) ของประธานาธิบดีฮวน โดมิงโก เปรอง ทำให้มีการกำหนดเศรษฐกิจการตลาดแบบสังคมนิยม (Social Market Economy) ต่อเนื่องสมัยประธานาธิบดีอิสซาเบล เปรอง การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด เงินทุนสำรองต่างประเทศที่ลดลงอย่างมากในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ การแก้ปัญหาเศรษฐกิจระยะสั้นด้วยการลดค่าเงินเปโซ การเพิ่มอัตราเงินเฟ้อเกือบร้อยละร้อยในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ ปัญหาด้านสังคม แม้รัฐบาลสนับสนุนผู้ใช้แรงงานจำนวนมากด้วยการออกกฎหมายหลายฉบับแต่กลับเพิกเฉยต่อการเพิ่มค่าแรง การเพิ่มความเข้มแข็งให้กับระบบการเกษียณอายุสาธารณะ (Public Retirement System) นับเป็นปัญหาที่กลายเป็นวิกฤติการณ์ของประเทศทุกด้าน และปัญหาส่วนตัวด้านสุขภาพของประธานาธิบดีอิสซาเบล เปรอง นำไปสู่การรัฐประหารของทหารในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ ทำให้อาร์เจนตินาเข้าสู่การปกครองระบอบเผด็จการอำนาจนิยมของทหารนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๖-๑๙๘๓ ช่วงเวลาดังกล่าวนับเป็นช่วงเวลาที่เป็นปัญหามากที่สุดของประเทศร่วมสมัยที่เป็นสงครามสกปรก (Dirty War) จากการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง การใช้ความรุนแรงทางการเมือง การละเมิดกฎหมาย และการก่อให้เกิดสงครามฟอล์กแลนด์กับอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ ที่นำมาสู่วิกฤติการณ์ของประเทศ จนนำไปสู่การพ้นจากอำนาจของกองทัพในที่สุด

บทสรุป: การขึ้นสู่อำนาจและการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของประธานาธิบดีฮวน โดมิงโก เปรอง แห่งอาร์เจนตินาและภรรยา

การพ้นจากตำแหน่งประธานาธิบดีของพันเอก ฮวน โดมิงโก เปรอง จากการถึงแก่อสัญกรรมในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ และการพ้นจากตำแหน่งประธานาธิบดีของอิสซาเบล เปรอง จากการรัฐประหารในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ ทำให้อาร์เจนตินาเข้าสู่ช่วงของความเปลี่ยนแปลงจากการปกครองระบอบเผด็จการอำนาจนิยมของทหารระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๗๖-๑๙๘๓ แต่ความนิยมชมชอบและความชื่นชมของประชาชนจำนวนมากที่มีต่อประธานาธิบดีฮวน โดมิงโก เปรอง ที่สะท้อนจากกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองนิยม

เปรองหรือเปรองนิสต์ที่มีเป็นจำนวนมาก จนนำไปสู่ชัยชนะทางการเมืองของนักการเมืองสายนิยมเปรองจำนวนมาก ที่สำคัญคือ นายคาร์ลอส เมเนม (Carlos Menem) ที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๘๙-๑๙๙๙ จนก่อให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันและวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ นายเนสเตอร์ คาร์ลอส เคิร์ชเนอร์ (Nestor Carlos Kirchner) ที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๓-๒๐๐๗ และนางคริสตินา เฟอร์นานเดซ เดอ เคิร์ชเนอร์ (Cristina Fernandez de Kirchner) ที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๐๗-๒๐๑๕ แสดงถึงอำนาจทางการเมืองที่มีเกือบต่อเนื่องของกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองนิยมเปรอง สะท้อนถึงระบอบเปรอง (Peron Regime) ที่มีบทบาทและอำนาจนำ ท่ามกลางปัญหาทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และช่องว่างระหว่างรายได้และชนชั้นที่เพิ่มสูงอย่างมากและต่อเนื่องถึงปัจจุบัน

บรรณานุกรม

กมล กมลตระกูล. (๒๕๔๙). **อย่าร้องไห้ตามอาร์เจนตินา.** กรุงเทพฯ: มติชน.

จักรี ไชยพินิจ. (๒๕๕๖). “หน่วยที่ ๑๑ ยุทธศาสตร์การพัฒนาของอาร์เจนตินา.” **เอกสารการสอนชุดวิชาลัทธิการเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา หน่วยที่ ๘-๑๕.** นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ธารทอง ทองสวัสดิ์. (๒๕๕๕). “หน่วยที่ ๓ การเมืองการปกครองของอาร์เจนตินา.” **เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ ๑-๗.** นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

“Argentina, from Juan and Eva Peron to the Disappeared - Macrohistory” Retrieved from www.fsmitha.com/h2/ch24u.html (Feb 22, 2017)

“Biography of Juan Domingo Peron of Argentina - Latin American History” Retrieved from latinamericanhistory.about.com › ... › The History of Argentina (Feb 22, 2017)

“Edelmiro J. Farrell | president of Argentina | Britannica.com” Retrieved from https://www.britannica.com/biography/Edelmiro-J-Farrell (Feb 22, 2017)

“Juan Perón - Military Leader, President (non-U.S.) - Biography.com” Retrieved from www.biography.com/people/juan-perón (Feb 22, 2017)

“Juan Perón | president of Argentina | Britannica.com” Retrieved from https://www.britannica.com/biography/Juan-Peron (Feb 22, 2017)

Kohl, James and Litt, John. (1974). **Urban Guerrilla Warefare in Latin America.** Cambridge: MIT.

“Peron deposed in Argentina - Sep 19, 1955 - HISTORY.com” Retrieved from www.history.com/this-day-in-history/peron-deposed-in-argentina (Feb 22, 2017)

“Perón and the People: Democracy and Authoritarianism in Juan Peron” Retrieved from www.inquiriesjournal.com/.../peron-and-the-people-democracy-and-authoritarianism (Feb 22, 2017)

Resico, Marcelo and Campbell, William F. (2010). “Should We Cry for Argentina?” **The Intercollegiate Review,** 45(1, Fall): 12-22.

Robertson, David. (1985). **Dictionary of Modern Politics.** London: European.

ช่องทางติดตามข่าวสาร
ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

www.parliament.go.th

www.radioparliament.net

Call Center

e-book

Facebook : PR Parliament

- PR parliament
- กลุ่มงานสื่อมวลชน สำนักประชาสัมพันธ์
- กลุ่มงานสารนิเทศ สำนักประชาสัมพันธ์
- ยุวชนประชาธิปไตย รัฐสภา
- รางวัลพานแว่นฟ้า
- โครงการประกวดนวัตกรรมประชาธิปไตย
- เครือข่ายพลเมือง รัฐสภา

วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒ e-mail: rattasapasam@yahoo.com