



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย

โดย

นายอภิชาติ คุณวัฒน์บัณฑิต

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2561

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย

โดย

นายอภิชาติ คุณวัฒน์บัณฑิต



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2561

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

LEGAL PROBLEMS ON NATIONAL STRATEGIES PREPARATION ACT,
B.E. 2560 (2017)

BY

MR. APICHART KHUNNAWATBANDIT



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF ARTS
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2018
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายอภิชาติ คุณวัฒน์บัณฑิต

เรื่อง

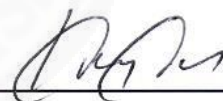
ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

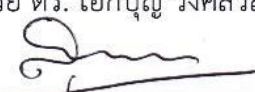
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน

เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2562

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(อาจารย์ ดร. วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์)

คณบดี


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มุนินทร์ พงศาปาน)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ของประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	นายอภิชาติ คุณวัฒน์บัณฑิต
ชื่อปริญญา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์
ปีการศึกษา	2561

บทคัดย่อ

เมื่อทำการศึกษาความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาและยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยแล้ว จะสามารถแบ่งวิวัฒนาการของการจัดทำวางแผนพัฒนาและยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยได้ออกเป็นสี่ยุค ได้แก่ ยุคที่หนึ่ง คือ การจัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจ ที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการวางแผนทิศทางการพัฒนาของประเทศ ยุคที่สอง คือ การจัดทำผังเศรษฐกิจของประเทศ ถือเป็น การก่อตั้งคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจชุดแรก พร้อมกับการเกิดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในหมวด “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ยุคที่สาม คือ การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (และสังคม) แห่งชาติ เป็นยุคที่ประเทศไทยได้ยกร่างแผนพัฒนาได้สำเร็จ โดยยังดำเนินการวางแผนควบคู่กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ และยุคที่สี่ คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้แผนระยะยาวและมีสภาพบังคับทางกฎหมายเป็นครั้งแรก

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติประสบความสำเร็จผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาความไม่ชัดเจนของการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติบางประการ ซึ่งได้แก่ สถานะและผลทางกฎหมายของ “แผนยุทธศาสตร์ชาติ” ที่มีสถานะเช่นเดียวกับแผนงานตามกฎหมายอื่นๆ ที่หากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารต้องการให้แผนงานหรือประเด็นใดมีสภาพบังคับในทางกฎหมาย ก็จำเป็นต้องเสนอประเด็นนั้นๆ เป็นร่างกฎหมายไปให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา โดยมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติทำหน้าที่หลักในการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ฉะนั้นบุคคลที่มาร่วมเป็นองค์ประกอบในโครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจึงต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญที่

คณะรัฐมนตรีในระบอบประชาธิปไตยให้การยอมรับ สามารถให้ข้อเสนอแนะตามหลักวิชาการเพื่อให้การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติซึ่งใช้ต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 20 ปี ประสบความสำเร็จ

ทางด้านเนื้อหาในการบัญญัติให้นโยบายของรัฐบาลสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รัฐบาลต้องมุ่งเน้นการดำเนินการไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตยและนิติรัฐ โดยให้นำแนวนโยบายแห่งรัฐไปเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย (ของฝ่ายนิติบัญญัติ) และนำมากำหนดเป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน (ของรัฐบาล) ขณะที่ความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรียังคงต้องให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร

ทางประเด็นการติดตามตรวจสอบและประเมินผล การตีความความสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องระหว่างการบริหารตามนโยบายรัฐบาลกับยุทธศาสตร์ชาติมีลักษณะที่มีความเป็นนามธรรมสูงมาก ความเหมาะสมในหลายกรณีย่อมมีลักษณะผันแปรไปตามช่วงเวลาและบริบทของแต่ละสังคมที่มีการตีความ ขณะที่การปฏิบัติตามหลักการอันมีคุณค่าพื้นฐานสากล ได้แก่ ประเด็นในเรื่องสิทธิมนุษยชน เสรีภาพของประชาชน หรือการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ กลับไม่ได้ถูกบรรจุไว้ในกรอบการประเมิน หรือบางเรื่องแม้จะมีการกำหนดในกรอบของแผนยุทธศาสตร์ชาติแต่ก็ไม่สามารถปฏิบัติได้เนื่องจากมีความเป็นนามธรรมสูงมาก ซึ่งเรื่องเหล่านี้ล้วนมิใช่ความผิดของผู้ปฏิบัติ หากแต่ข้อบกพร่องต่างๆ เหล่านี้เกิดขึ้นจากตัวชีวิตในการประเมินผล นอกจากนั้น แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะได้กำหนดให้มีการทบทวนยุทธศาสตร์ชาติในทุกๆ ห้าปีเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติแล้วก็ตาม แต่หากมีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติแล้วมีความเสียหายเกิดขึ้นอย่างร้ายแรง กลับไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายที่จะพิจารณาหาหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบผลความเสียหายจากการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ขณะที่หากพิจารณาตามหลักกฎหมายมหาชนแล้ว ปัจจัยสำคัญที่สุดต่อการคงอยู่และความสำเร็จของกฎหมายจัดทำยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นผลงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ก็คือความยืดหยุ่นของตัวยุทธศาสตร์ชาติและการดำเนินการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและเสรีประชาธิปไตย

คำสำคัญ: ยุทธศาสตร์ชาติ, แผน 20 ปี, คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, สภาพัฒนา

Thesis Title	LEGAL PROBLEMS ON NATIONAL STRATEGIES PREPARATION ACT, B.E. 2560 (2017)
Author	Mr. Apichart Khunnawatbandit
Degree	Master of Arts (Public Law)
Major Field/Faculty/University	Department of Public Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Surapon Nitikraipot, Ph.D
Academic Years	2018

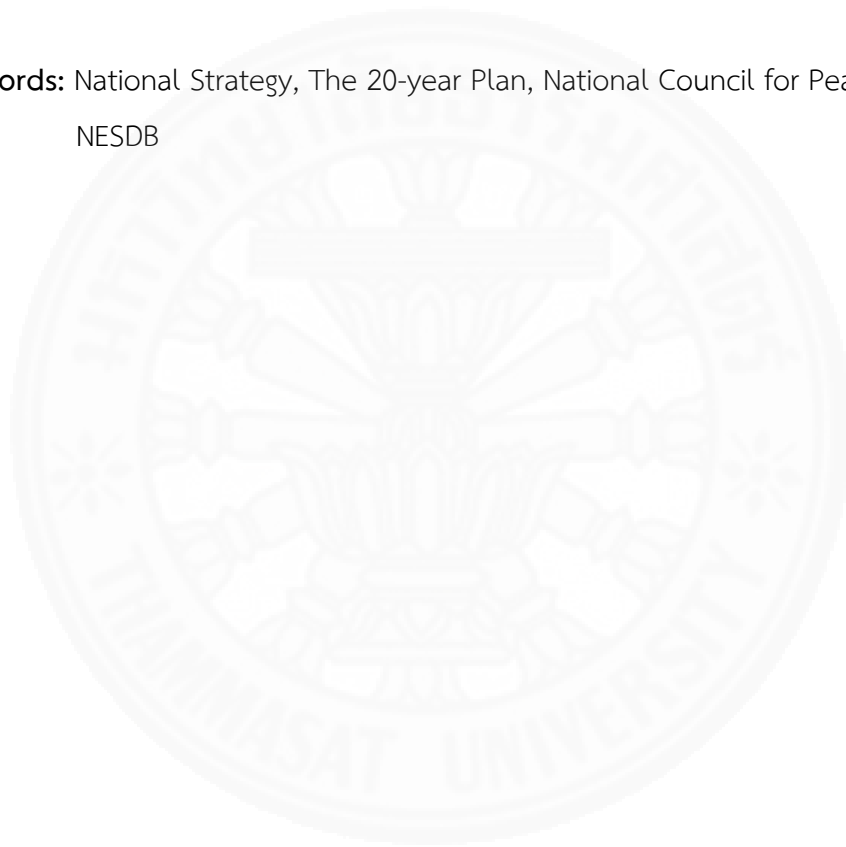
ABSTRACT

From 1932 revolution of Siam, The Thailand's development plan was established as the first five-year plan to promote subjects related to economics. Since then, Thailand has expanded its subject areas to cover economic and social development. The next 20 years, after Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2560 (2017)) and the National Strategy Preparation Act B.E. 2560 comes into use, The National Strategy ; The 20-year plan for national development will come into effect as a "framework" for the legislation, public decision and implementation of government policies. All government agencies and public organizations are required to comply with the master plan including budget allocations must be in line. Also elected governments failing to comply with the plan will face impeachment.

In a Representative, the will of the state is formulated and expressed not directly by the people themselves, but by their representatives to whom they delegate the power deliberation and decision-making. Many have questioned about the appropriate framework of the National Strategy. Will the next elected government that comes to power have enough independence to govern and determine its own policies? In addition, what will be the role of the National Strategy Committee (NSC) and what relationship will it have with the Cabinet for its

implementation of the National Strategy. Even though, whoever becomes the prime minister must chair as The NSC, the board will be prepare a draft and give opinions for the cabinet. Thus, in this regard governments will be able to determine its policies, plans and projects suitable to the situation in the future and the NSC shall exercise such power through the cabinet or governmental actions in accordance with the rule of law.

Keywords: National Strategy, The 20-year Plan, National Council for Peace and Order, NESDB



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเนื่องจากได้รับความกรุณาจาก ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ ที่ให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษาข้อแนะนำพร้อมทั้งตรวจทานร่างวิทยานิพนธ์ ตลอดจนความช่วยเหลืออีกมากมายที่ท่านได้ให้ความช่วยเหลือต่างๆ รวมทั้งกรุณาให้การอบรมสั่งสอนข้อคิดในการเรียนและการใช้ชีวิตเรื่องอื่นๆ จนผู้เขียนสามารถสอบผ่านวิทยานิพนธ์และสำเร็จการศึกษาได้ จึงขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ มา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล อาจารย์ ดร. วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์ ที่ให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มุนินทร์ พงศาปาน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด ที่ได้ให้คำปรึกษาและรวบรวมแนวคิดประเด็นต่างๆ อันเป็นประโยชน์ในการเรียบเรียงและปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้ให้ความรู้แก่ผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ได้ศึกษา ณ สถานศึกษาแห่งนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ เจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ เจ้าหน้าที่ห้องสมุด และเจ้าหน้าที่ท่านอื่นๆ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ได้ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการเรียน การค้นคว้า และการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ จนกระทั่งสำเร็จการศึกษา รวมทั้งพี่ๆ น้องๆ เพื่อนร่วมหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน รหัส 57 และรหัสอื่นๆ ทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและให้การสนับสนุนมาโดยตลอด

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ นายสุรชัย ภูประเสริฐ ผู้แนะนำให้ผู้เขียน เข้าศึกษาต่อสาขาวิชากฎหมายมหาชน จนได้มาศึกษาในหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน รวมทั้งเป็นบุคคลสำคัญที่คอยให้คำปรึกษา และเร่งรัดติดตามในทุกขั้นตอนของการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์จนกระทั่งสำเร็จการศึกษา รวมไปถึงผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ พลเอกวิลาศ อรุณศรี ผู้แนะนำให้ผู้เขียนทำการศึกษาวิทยานิพนธ์ในหัวข้อนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้บริหารสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีท่านต่างๆ อาทิ นางสาวเรณู ตั้งกิจวางกูร นางสาวภคนันท์ ศิลาอาสน์ นางสาวพัชนี เลิศดิษยวรรณ รวมถึงมิตรสหาย ที่มีพระคุณอีกหลายท่าน อาทิ นายเอกรัษฎ์ สอนประภา นายพุดพิงศ์ มานิสสรณ์ และที่ไม่ได้กล่าวถึงอีกหลายท่าน ที่คอยซักถามปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาและเป็นที่กำลังใจให้กับผู้เขียนมาโดยตลอด

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ นางสาวบัณฑิตา จ้วนประเสริฐ ผู้เป็นภรรยา และเด็กชายนำทัพ คุณวัฒน์บัณฑิต บุตรชายที่เกิดในช่วงระหว่างที่ผู้เขียนเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งครอบครัว คุณวัฒน์บัณฑิต ที่คอยอยู่เคียงข้างและเป็นแรงผลักดันให้กับผู้เขียนจนสามารถสามารถผ่านพ้นกับ “เหตุการณ์สำคัญ” ในชีวิต ที่ได้ประสบในช่วงระหว่างการศึกษา ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้เขียนหวังอย่างยิ่งว่าสิ่งที่นำเสนอในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์ทั้งด้านวิชาการ และด้านการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับความผิดพลาดดังกล่าวไว้ทุกประการและขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

นายอภิชาติ คุณวัฒน์บัณฑิต

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา	7
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ	8
2.1 เจตจำนงแห่งรัฐ : รากฐานทางทฤษฎีของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	8
2.1.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับเจตจำนงแห่งรัฐ	8
2.1.1.1 เจตจำนงแห่งรัฐในสมัยคลาสสิก	8
2.1.1.2 เจตจำนงแห่งรัฐในสมัยกลาง	9
2.1.1.3 เจตจำนงแห่งรัฐในสมัยใหม่	9
2.1.2 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในรัฐสมัยใหม่	14
2.1.2.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความปลอดภัยของรัฐ	15
2.1.2.2 การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน	16
2.1.2.3 การจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม	16
2.1.2.4 การการจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม	17
2.1.2.5 การส่งเสริมและการควบคุมกำกับเศรษฐกิจ	17
2.1.2.6 การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม	18

2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างเจตจำนงแห่งรัฐและการกระทำของรัฐ	18
2.1.3.1 เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน	18
2.1.3.2 เพื่อให้เกิดการหล่อหลอมเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมือง ของประชาชน	19
2.1.3.3 เพื่อให้เกิดความชอบธรรมแก่ผู้ปกครอง	19
2.1.3.4 เพื่อควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตย	19
2.1.4 การกระทำของรัฐ	20
2.2 ข้อความเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ	24
2.2.1 ความหมายของยุทธศาสตร์	24
2.2.2 วัตถุประสงค์และผลของการวางแผนยุทธศาสตร์	29
2.2.2.1 การวางแผนคือเรื่องของอนาคต	29
2.2.2.2 การวางแผนคือการควบคุมอนาคต	30
2.2.2.3 การวางแผนคือการตัดสินใจ	30
2.2.2.4 การวางแผนคือการตัดสินใจในเชิงบูรณาการ	31
2.2.2.5 การวางแผนคือกระบวนการที่เป็นทางการ	31
2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะและแผนยุทธศาสตร์	32
2.2.4 รูปแบบของนโยบายสาธารณะและความสัมพันธ์กับเจตจำนงแห่งรัฐ	36
2.2.4.1 นโยบายสาธารณะในรูปแบบกฎหมาย	36
(1) กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ	36
(2) กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร	36
(3) กฎหมายที่โดยองค์การมหาชนที่มีอำนาจอิสระ	37
(4) คำพิพากษาบรรทัดฐานของฝ่ายตุลาการ	37
2.2.4.2 นโยบายสาธารณะที่เป็นการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา	38
2.2.4.3 นโยบายสาธารณะในรูปแบบที่เป็นมติคณะรัฐมนตรี	39
2.2.4.4 นโยบายสาธารณะในรูปแบบของแผนงานหรือโครงการที่เป็น ลายลักษณ์อักษร	39

(1) เป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว	130
(2) กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย	132
(3) ตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมาย	134
3.3.3.3 ยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ	137
3.3.4 การติดตามตรวจสอบและการประเมินผล	143
3.3.4.1 สภาพบังคับในทางงบประมาณ	145
3.3.4.2 สภาพบังคับในทางกฎหมาย	145
3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิรูปประเทศและแผนยุทธศาสตร์ชาติ	147
3.4.1 คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ	148
3.4.2 สาระสำคัญและเนื้อหาของแผนการปฏิรูปประเทศ	149
3.4.3 คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง	154
3.4.4 การติดตามตรวจสอบและการประเมินผล	156
3.5 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ	160
3.5.1 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ	160
3.5.2 การจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ	169
บทที่ 4 ปัญหาทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	174
4.1 ปัญหาสถานะทางกฎหมายของยุทธศาสตร์ชาติ	174
4.1.1 ปัญหาความสับสนสถานะทางกฎหมายกับสถานะทางนโยบายและแผน	174
4.1.2 ปัญหาสถานะความสัมพันธ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติและ แผนการปฏิรูปประเทศ	178
4.2 ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ	182
4.2.1 ปัญหาในทางโครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ	182
4.2.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนในทางบทบาทคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ	185

4.3 ปัญหาจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ	193
4.3.1 ปัญหาของยุทธศาสตร์ชาติต่อการกำหนดนโยบายการบริหาร ราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี	193
4.3.2 ปัญหาของยุทธศาสตร์ชาติต่อการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนอื่นใด	199
4.3.3 ปัญหาของยุทธศาสตร์ชาติต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี	203
4.3.3.1 ปัญหาต่อหลักการห้ามฝายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนด รายจ่ายแผ่นดิน	205
4.3.3.2 ปัญหาต่อหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ	208
4.4 ปัญหาในการติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินการ ตามยุทธศาสตร์ชาติ	213
4.4.1 เหตุในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ	213
4.4.1.1 กรณีการติดตามตรวจสอบทั่วไป	213
4.4.1.2 กรณีการติดตามตรวจสอบเฉพาะเรื่อง	214
4.4.2 องค์การผู้มีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ	217
4.4.2.1 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	217
4.4.2.2 คณะรัฐมนตรี	218
4.4.2.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	218
4.4.3 ผลจากการตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ	227
4.5 ปัญหาในการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติ	234
4.5.1 องค์การที่ทำหน้าที่ในการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติ	234
4.5.2 ปัญหาในการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติ	234
4.5.3 การดำรงอยู่ของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	242
4.5.3.1 การยอมรับในสถานะของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	244
4.5.3.2 การรับรองความสมบูรณ์การกระทำของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ	247

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

การให้บริการสาธารณะถือเป็นภารกิจของรัฐสมัยใหม่โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของสมาชิกในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่สังคมมีความสลับซับซ้อน รัฐในฐานะที่เข้าดูแลความเป็นอยู่และทุกข์สุขของประชาชนจึงมีภารกิจที่จะต้องให้การบริการสาธารณะในรูปแบบที่หลากหลายแตกต่างกัน สำหรับประเทศไทยเองภารกิจการให้บริการสาธารณะย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมโลก การดำเนินการต่างๆ ของประเทศไทยล้วนต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อกระแสบริบทจากต่างประเทศที่ต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับยุคสมัย เพื่อสร้างโอกาสในการพัฒนาในด้านต่างๆ รวมไปถึงการพัฒนาขีดความสามารถในแข่งขันในเวทีโลก

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาระยะหนึ่งแล้ว แต่ประเทศไทยกลับประสบปัญหาจากภายในประเทศอันเนื่องมาจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลขาดความต่อเนื่อง หลายโครงการไม่ประสบความสำเร็จเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับปัจจัยทางการเมืองของไทยที่นักการเมืองมักจะมุ่งหวังผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อเป็นผลงานของพรรคตนเอง มีการยุบ ยกเลิก เปลี่ยนชื่อโครงการต่างๆ ของรัฐบาลก่อนหน้า เพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองของพรรคตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ ทำให้ประเทศชาติสูญเสียโอกาสในการดำเนินการเรื่องต่างๆ อยู่เป็นระยะๆ

ขณะที่ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา รัฐสภาซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบรัฐบาล ล้วนแล้วแต่มีสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคการเมืองที่คุมอำนาจเสียงข้างมาก หรือมีฝ่ายนิติบัญญัติที่มีฉันทาคติสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับรัฐบาล ทำให้การทำงานด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหารไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล การยุบ ยกเลิก เปลี่ยนแปลงโครงการหรือการบริการสาธารณะที่รัฐบาลทำมาก่อนหน้า รัฐบาลจึงสามารถดำเนินการไปได้โดยอิสระและปราศจากการควบคุมตรวจสอบจากรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพ

แนวคิดการจัดทำแผนระยะยาวของประเทศ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” จึงเริ่มต้นขึ้น ภายหลังจากเหตุการณ์รัฐประหารในปี 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีการเตรียมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในช่วงระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับข้างต้นควบคู่ไปกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ อันมีสาระสำคัญของกรอบยุทธศาสตร์ชาติใน 6 ด้าน¹ ได้แก่ คือ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหาร

หากวิเคราะห์สาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 ด้านข้างต้น แม้ว่าการเตรียมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนของหลักการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ตามหลักการทางนโยบายสาธารณะและการวางแผน² โดยมีการประเมินสถานการณ์ในอนาคตและวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ เพื่อกำหนดเป้าหมายและทิศทางในการพัฒนาประเทศ แต่หากพิจารณาเนื้อหาตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติแล้วจะเห็นได้ชัดว่า บทบาทของแผนยุทธศาสตร์ชาติยังมุ่งหวังเพียงที่จะให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว แทนที่จะเป็นหน้าที่ของทุกสถาบันและองค์กรตามรัฐธรรมนูญอันจะเป็นการแทรกแซงการทำงานของคณะรัฐมนตรีในอนาคต

รากฐานทางความคิดของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมีพื้นฐานมาจากการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาของชาติในการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากปัญหาการที่สภาพบังคับของบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนๆ ยังไม่มีความชัดเจน³ แนวคิดในการจัดทำแผนระยะยาวของประเทศ

¹ พระราชโองการ ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2561.

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “กรอบยุทธศาสตร์ชาติ” ฉบับร่างเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2558.

³ ญัฐพล บุญชิต, “สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555).

หรือการจัดทำ “ยุทธศาสตร์ชาติ” จึงต้องการเปลี่ยนแปลงสภาพบังคับในบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ จากที่กำหนดให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เป็นเพียงกรอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลต่างๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมให้มีการจัดทำและประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้แผนยุทธศาสตร์ชาติเริ่มมีสภาพบังคับทางกฎหมายและสภาพบังคับทางการเมืองที่เข้มข้นขึ้น

ผลที่หลีกเลี่ยงไม่ได้จากการตราและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติคือผลกระทบต่อระบบกฎหมาย เนื่องจากโดยปกติแล้วการวางเป้าหมายในการพัฒนาประเทศเป็นบทบาทหน้าที่หลักของคณะรัฐมนตรีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายบริหาร การดำเนินการตามนโยบายหรือแผนงานโครงการของรัฐบาลย่อมอยู่ในดุลยพินิจการตัดสินใจของรัฐบาล โดยใช้กลไกการบริหารราชการแผ่นดิน และกลไกทางงบประมาณ และไม่ควรมีสภาพบังคับทางกฎหมาย การดำเนินการควบคุมตรวจสอบการตัดสินใจทางนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลย่อมเป็นการตรวจสอบในทางการเมือง องค์กรที่สามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้แก่ รัฐสภา องค์กรอิสระ และองค์กรภาคประชาสังคมและภาคประชาชน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากหลักการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองแล้ว⁴ การจัดทำบริการสาธารณะมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่⁵

ประการแรก หลักว่าด้วยความเสมอภาค หมายถึง การให้บริการสาธารณะจะต้องมีเป้าประสงค์ที่มุ่งหวังให้ก่อประโยชน์แก่ส่วนรวม มิใช่การมุ่งหวังเพื่อให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้ใดผู้หนึ่ง โดยเฉพาะการดำเนินการต่างๆ ต้องมุ่งหวังประโยชน์อันร่วมกันของประชาชนตามหลักว่าด้วยความเสมอภาคเป็นสำคัญ

ประการที่สอง หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง การให้บริการสาธารณะต้องจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมซึ่งถือว่าผู้รับบริการเป็นจำนวนมาก ความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะจึงมีความสำคัญ ถ้าหากการจัดทำบริการสาธารณะขาดความต่อเนื่องแล้วผลกระทบและความเสียหายย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นวงกว้าง กรณีที่การให้บริการสาธารณะมีการหยุดชะงักก็จะต้องมีการรับผิดชอบจากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยอาจต้องดำเนินการชดเชยหรือเข้าดำเนินการแทนจากหน่วยงานของรัฐอื่นๆ

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.676/2554.

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ,” (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560), น.43-52.

เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ที่ได้รับความเสียหายในการดำเนินการหรือการไม่ดำเนินการของรัฐดังกล่าว

ประการสุดท้าย หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การจัดทำบริการสาธารณะที่ดีจะต้องถูกออกแบบให้สามารถพัฒนาปรับปรุงได้ตลอดเวลา เนื่องจากสภาพแวดล้อมและเทคโนโลยีต่างๆ ล้วนเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผู้จัดให้บริการสาธารณะจะต้องสามารถตอบสนองเป้าหมายสูงสุดตามความต้องการของประชาชนส่วนรวมเป็นหลัก

หากพิจารณาหลักเกณฑ์การให้บริการสาธารณะทั้ง 3 ข้อข้างต้น ได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง จะพบว่าหลักที่มีลักษณะแตกต่างจากหลักการให้การบริการสาธารณะในข้ออื่นๆ คือ หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากไม่เคยได้ถูกกล่าวถึงอย่างชัดเจนในคำวินิจฉัยทางปกครอง⁶ แต่เป็นการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็นว่า สภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไปล้วนมีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป การให้บริการสาธารณะนั้นก็ต้องเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนด้วย

การตราและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ นำมาสู่การเกิดขึ้นของแผนยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นนโยบายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระยะยาวของไทยถูกนำมาใช้กำหนดให้เป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ การจัดทำแผนต่างๆ ของหน่วยงานทางราชการต้องสอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ รวมไปถึงการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทของยุทธศาสตร์ชาติที่ได้กำหนดไว้ แต่เมื่อวิเคราะห์ตามกรอบเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีความกว้างขวาง และระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดเป็นแผนระยะยาวถึง 20 ปี การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจึงมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าอาจจะไม่สอดคล้องกับหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และหากยุทธศาสตร์ชาติถูกประกาศใช้ก็เกรงกันว่าจะสามารถดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติได้จริงหรือไม่ เนื่องจากหากประเมินสภาพบังคับทางกฎหมายแล้ว ยังไม่สามารถตอบได้ว่าควรกำหนดบทบาทของขอบเขตการตีความทางกฎหมายในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติในลักษณะใด

ทั้งนี้ อาจตีความขอบเขตของยุทธศาสตร์ชาติได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

⁶ เพิ่งอ้าง.

รูปแบบแรก กรณีนิยามการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอย่างกว้าง เนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติมีขอบเขตที่กว้างขวางและมีความเป็นนามธรรมสูง การตีความในลักษณะนี้มีข้อดีคือทำให้รัฐบาลสามารถใช้ยุทธศาสตร์ชาติขยายผลให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในตัวนโยบายต่างๆ ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ขณะเดียวกันผลที่มาจาก การตีความขยายขอบเขตของยุทธศาสตร์ชาติออกไป อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายของพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่เคยดำเนินการหรือเคยการตัดสินใจ แล้วใช้ยุทธศาสตร์ชาติมาเป็นข้ออ้างว่าพรรคการเมืองของตนเองดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติได้มากกว่า ทั้งที่จริงแล้วอาจเป็นการมุ่งหวังผลประโยชน์ในทางการเมือง จนทำให้นโยบายหรือโครงการต่างๆ ที่เคยดำเนินแล้วหรือกำลังดำเนินอยู่ถูกปรับเปลี่ยนและเกิดความไม่ต่อเนื่องในตัวนโยบายโดยไม่มีเหตุผลความจำเป็น

รูปแบบที่สอง กรณีนิยามการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอย่างแคบ โดยหากมีการตีความเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่เข้มงวดเกินไปก็อาจจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถสร้างสรรค์นโยบายใหม่ที่พรรคการเมืองของตนเองตามที่ได้หาเสียงไว้จนเป็นการทำลายหลักการแสดงเจตจำนงแห่งรัฐ (Will of the state) ที่ประชาชนแสดงออกผ่านการออกเสียงเลือกตั้ง แม้ว่าจะมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะเข้าไปทำหน้าที่แล้วก็ตาม แต่การคิดนโยบายต่างๆ ก็อาจจะถูกกำหนดการดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งทำให้เห็นว่าการแสดงความเห็นทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งไม่สามารถสะท้อนเป็นเครื่องมือในการแสดงออกของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มากเท่าที่ควร

ความสับสนในการอธิบายขอบเขตสถานะจากการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ จึงนำมาซึ่งปัญหาในการดำเนินการและการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติใน 3 ประเด็น

1) การนิยามความสอดคล้องการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาลกับคำว่ายุทธศาสตร์ชาติ จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณานิยามอย่างไร การตีความความสอดคล้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติควรเป็นไปตามความหมายอย่างแคบหรือตามความหมายอย่างกว้าง

2) องค์กรผู้ตีความความสอดคล้องการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาลกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ควรมีเพียงองค์กรเดียวหรือไม่ หากมีหลายองค์กรองค์กรใดบ้างควรเป็นผู้มีอำนาจในการตีความความสอดคล้องสถานะทางกฎหมาย องค์กรใดควรเป็นผู้ตีความความสอดคล้องสถานะทางแผน และอำนาจในการตรวจสอบจะสอดคล้องหรือขัดแย้งกับหลักเกณฑ์เดิมในเรื่องอำนาจในการตรวจสอบหรือไม่

3) กรณีเมื่อพบการตรวจสอบว่ามีการไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติเกิดขึ้น จะมีผลต่อการดำเนินการขององค์กรของรัฐนั้นอย่างไร ใครจะเป็นผู้ออกคำสั่งยกเลิกการไม่ดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ องค์กรใดจะเป็นผู้กำหนดว่าการดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่ถูกต้องเป็นอย่างไร ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายทั้งที่เกิดขึ้นทั้งจากการตัดสินใจหรือผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการยกเลิกนโยบาย หรือหากมีความเสียหายจากคำวินิจฉัยจะต้องมีการพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังการตรวจสอบหรือไม่ อย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) ศึกษารากฐานทางทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ การกำหนดนโยบายรัฐบาล และแนวคิดด้วยเจตจำนงแห่งรัฐ
- 2) ศึกษาและค้นคว้าประวัติความเป็นมา และข้อความคิดของยุทธศาสตร์ชาติที่นำมาสู่การบังคับใช้ในระบบกฎหมายไทย รวมทั้งแนวทางการจัดทำ ลักษณะ และการนำยุทธศาสตร์ชาติมาบังคับใช้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- 3) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมเสนอแนะแนวทางการป้องกันและการแก้ไขปัญหา
- 4) ศึกษาถึงแนวทางการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ในมิติต่างๆ ได้แก่ ความมีประสิทธิภาพ ความเป็นอิสระ และความชอบธรรมขององค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบต่างๆ พร้อมเสนอแนะแนวทางการป้องกันและการแก้ไขปัญหา

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

- 1) ศึกษารากฐานแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และความสัมพันธ์ระหว่างแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นโยบายรัฐบาล และเจตจำนงแห่งรัฐ
- 2) ศึกษาสถานะและผลกระทบต่างๆ ทางกฎหมายภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 3) ศึกษาแนวปฏิบัติทางนโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายอันมีที่มาจากการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้จะรวบรวมข้อมูลจาก

- 1) เอกสารตำราทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความทางวิชาการ เอกสารประกอบการสัมมนา บทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย โดยศึกษาจากเอกสารในประเทศไทย และเอกสารจากต่างประเทศ
- 2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 3) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 4) เอกสารทางราชการ
- 5) เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดทำและแนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

หลังจากนั้นจะทำการอธิบายแนวคิดการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และวิเคราะห์การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่ามีความสอดคล้องและความแตกต่างกับหลักการทางนโยบายสาธารณะและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายของรัฐเสรีประชาธิปไตยในประเด็นต่างๆ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) สามารถอธิบายแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย
- 2) สามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายจากการจัดทำและผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย
- 3) สามารถเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายอันมีสาเหตุมาจากการจัดทำและการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย

บทที่ 2

ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ

2.1 เจตจำนงแห่งรัฐ : รากฐานทางทฤษฎีของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ในการพิจารณาข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รากฐานทางความคิดในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติล้วนเกิดขึ้นมาจากการต้องการวางเป้าหมายอันบรรลุนิติประสงค์ของเจตจำนงแห่งรัฐในยุคขณะหนึ่งที่ถูกแปลงออกมาเป็นแนวนโยบายและกฎหมายลักษณะต่างๆ โดยการขับเคลื่อนให้ไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นโดยอาศัยรูปแบบการกระทำต่างๆ ของรัฐ ขณะที่เนื้อหาของเป้าหมายที่ต้องการบรรลุเราสามารถจำแนกได้ออกเป็นภารกิจของรัฐประเภทต่างๆ ดังที่จะอภิปรายในหัวข้อต่างๆ ได้แก่ ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับเจตจำนงแห่งรัฐ ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับภารกิจของรัฐสมัยใหม่ ความสัมพันธ์ระหว่างเจตจำนงแห่งรัฐและการกระทำของรัฐ การกระทำของรัฐ ดังนี้

2.1.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับเจตจำนงแห่งรัฐ

เจตจำนงแห่งรัฐ (Will of the state) ¹ หรือ วัตถุประสงค์ของรัฐเป็นเกณฑ์หนึ่งในทางรัฐศาสตร์ที่อธิบายถึงเป้าหมายของระบอบการปกครองในแต่ละรูปแบบ นับตั้งแต่การเป็นชุมชนทางการเมืองที่เป็นระบบจนพัฒนามาสู่การเป็นรัฐสมัยใหม่ การศึกษาลำดับความเป็นมาแนวคิดเจตจำนงแห่งรัฐดังกล่าวจะทำให้ทราบถึงภารกิจขั้นพื้นฐานและการใช้ประชาชนเป็นเครื่องมือทางการเมืองของรัฐที่เปลี่ยนไปในแต่ละยุคสมัย อันมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ สรุปได้ดังนี้

2.1.1.1 เจตจำนงแห่งรัฐในสมัยคลาสสิก²

ในสมัยกรีกโบราณ นักปรัชญา อาทิ เพลโต (Plato 427-347 ก่อนคริสตศักราช) หรือ อริสโตเติล (Aristotle 384-322 ก่อนคริสตศักราช) ต่างพยายามอธิบายความหมาย

¹ราชบัณฑิตยสถาน ได้แปลคำว่า Will of the state เป็นภาษาไทยว่า “เจตจำนงแห่งรัฐ” อันประกอบคำมาจากคำว่า Will (วิล) n. ความประสงค์, พินัยกรรม, ความสมัครใจ, ความตั้งใจ, ความตกลงใจ กับคำว่า State (สเตท) n. สภาพ, สถานการณ์, ฐานะ, ลักษณะ, อาการ, สภาพทางอารมณ์, อารมณ์, มลรัฐ, รัฐ, ประเทศ, กิจการของรัฐ, กิจการปกครอง.

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน,” (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.67.

และความสำคัญของการมีรัฐว่ามีขึ้นเพื่อสนับสนุนส่งเสริมคุณธรรมและความยุติธรรม สำหรับโรมัน ชิเซโร (Cicero 108-43 ก่อนคริสตกาล) เสนอว่าการอยู่ร่วมกันในสังคมจะมีความหมายก็ต่อเมื่อเป็นไปเพื่อความถูกต้องเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง

2.1.1.2 เจตจำนงแห่งรัฐในสมัยกลาง³

ในสมัยยุคกลาง หรือ สมัยรัฐศาสนา เซนต์ออกัสติน (St.Augustine ค.ศ. 354-430) นักคิดคนสำคัญของคริสตศาสนจักร กล่าวถึงอาณาจักรของพระเจ้า (Civitas Dei) โดยเห็นว่ารัฐจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของพระเจ้า โดยไม่จำเป็นต้องใส่ใจต่อเจตจำนงของมนุษย์ ความเป็นรัฐศาสนาเริ่มผ่อนคลายลงเมื่อ เซนต์โทมัส อควินัส (St.Thomas Aquinas ค.ศ.1225-1274) ได้เริ่มกลับมาให้ความสำคัญกับเหตุผลของมนุษย์ โดยอธิบายว่าเหตุผลตามธรรมชาติของมนุษย์ย่อมสอดคล้องกับข้อกำหนดของพระเจ้า เหตุผลของมนุษย์ย่อมเป็นผลผลิตของพระเจ้า การที่มนุษย์ต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคมนั้นก็เป็นผลเนื่องมาจากพระเจ้าได้กำหนดคุณลักษณะของมนุษย์ไว้เช่นนั้นเองสอดคล้องกับแนวคิดของ มาซิเลียสแห่งปาตัว (Marsilio Da Padova; Marsilius of Padua ค.ศ.1290-1343) ที่เห็นว่าวัตถุประสงค์ของรัฐ คือการรักษาไว้ซึ่งสันติสุขในสังคมนั้น วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้จะบรรลุได้ก็ต่อเมื่อผู้ที่มิอำนาจตรากฎหมายนั้นต้องตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายที่ตนเองตราไว้ด้วย

2.1.1.3 เจตจำนงแห่งรัฐในสมัยใหม่⁴

โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes ค.ศ.1588-1596) มองว่าธรรมชาติของมนุษย์ไม่แตกต่างอะไรจากสัตว์ กล่าวคือ ในสภาวะธรรมชาติมนุษย์ได้รับอนุญาตให้กระทำการสิ่งทุกอย่างได้ มนุษย์เป็นผู้พิพากษาในตัวเอง และปฏิบัติต่อมนุษย์คนอื่นอย่างเช่นสัตว์ ในสภาวะธรรมชาติมนุษย์จะยอมทำตามสัญญาที่เพียงแต่สัญญานั้นเป็นประโยชน์แก่ตน สภาวะที่ทุกคนเป็นศัตรูกันนี้เป็นสภาวะที่ทุกคนอยู่ร่วมกันไม่ได้ จึงต้องร่วมกันทำสัญญาจัดพื้นฐานระเบียบแห่งการอยู่ร่วมกันขึ้นเพื่อให้มีความสันติสุขและความสงบเรียบร้อย ผลของสัญญาดังกล่าวนี้ก็คือประชาคมที่เป็นรัฐ โดยจะต้องมอบอำนาจให้รัฐเป็นผู้ทรงความเด็ดขาดและจะต้องเป็นที่มาของมาตรการทางศีลธรรมและขนบธรรมเนียมทั้งปวง

³ เฟื่องอ้าง, น.68.

⁴ เฟื่องอ้าง.

ขณะที่ จอห์น ล็อก (John Lock ค.ศ.1639-1677) เห็นว่าการมีชีวิตอยู่ในสภาวะธรรมชาติโดยไม่มีการจัดการปกครองนั้นย่อมก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในสิทธิหน้าที่และไม่อาจมั่นใจในความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินได้ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่มนุษย์จะต้องจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองขึ้นเป็นรัฐและให้มีผู้ปกครองมาทำหน้าที่ดูแลความปลอดภัยอย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้ผู้ปกครองมีอำนาจมากเกินไปจนสามารถใช้อำนาจนั้นก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยอำเภอใจ ล็อกจึงเสนอให้มีการแบ่งแยกอำนาจในหมู่ผู้ปกครอง และแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนี้ได้รับการพัฒนาต่อมาโดยมองเตสกีเออ (Montesquieu ค.ศ.1683-1755) โดยวัตถุประสงค์หลักของการแบ่งแยกอำนาจคือเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดอ้างความชอบธรรมเหนือบุคคลอื่นเพื่อรวบอำนาจการตัดสินใจอย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์อยู่ในองค์กรของรัฐเพียงองค์กรเดียว ซึ่งอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิของพลเมืองได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องมีการรับรองให้องค์กรของรัฐต้องแยกกันทำหน้าที่ที่แตกต่างกันเพื่อถ่วงดุลคานอำนาจกันและกัน⁵

แนวคิดการกำเนิดเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนเกิดขึ้นจาก ฌอง-ฌาค รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau ค.ศ.1719-1788) ได้ให้แนวคิดว่าการที่รัฐจะมีขึ้นเพื่อทำหน้าที่รักษาไว้ซึ่งสันติสุขของสังคมแล้ว รัฐยังมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งเสรีภาพของแต่ละบุคคล ซึ่งไม่เป็นเพียงแต่เจตนารมณ์ของแต่ละคนแต่ยังเป็นเจตจำนงของรัฐอีกด้วย⁶

อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant ค.ศ.1724-1788) เห็นว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นเป็นสาระสำคัญที่สุดของทุกรัฐ ขณะเดียวกันการใช้เสรีภาพของแต่ละบุคคลนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานทางศีลธรรม รัฐจึงมีหน้าที่ในการประสานเสรีภาพกับหลักการพื้นฐานทางศีลธรรมเข้าด้วยกัน สอดคล้องกับ เกออร์ก วิลเฮล์ม ฟรีดริช เฮเกล (Georg Wilhelm Friedrich Hegel ค.ศ.1770-1831) นักปรัชญาชาวเยอรมัน (German idealism) เห็นว่ามนุษย์ย่อมเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์แบบใดก็ต่อเมื่อมนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในรัฐเท่านั้น ขณะเดียวกันรัฐจึงย่อมมีการจัดทำให้นุชนได้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์

ขณะที่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงที่สำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายกำลังรุ่งเรืองขึ้น สังคมไม่ได้มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของรัฐ

⁵ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย,” พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.252.

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม 1, วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ,” พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561).

เพราะมองว่ารัฐเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในตัวเอง ตามที่ นิกโกเลาะ มาเคียแวลลี (Niccolo Machiavelli ค.ศ.1469-1527) ได้เคยแสดงความเห็นไว้ในหนังสือเรื่อง “เจ้าผู้ปกครอง” (Il Principe ; The Prince) นอกจากนั้นยังมองว่าสภาพบังคับทางกฎหมายของรัฐต้องวัดจากประสิทธิภาพในทางความเป็นจริงของการบังคับใช้กฎหมาย

ในตอนต้นของศตวรรษที่ 20 นักคิดของสำนักคิดคอมมิวนิสต์ เช่น คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx ค.ศ.1818-1883) เห็นว่าภารกิจของรัฐอยู่ที่การสร้างสังคมที่ปราศจากชนชั้น โดยมาร์กซ์เห็นว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจซึ่งเป็นผลผลิตและเป็นผลสะท้อนของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามชนชั้นผู้ปกครองตลอดจนผู้มีอิทธิพลในสังคมนิยมอาจจะรักษาสถานภาพของตนไว้ได้นาน เนื่องจากความแตกต่างทางชนชั้นที่มากเกินไปจะก่อให้เกิดการปฏิวัติเพื่อจัดระเบียบสังคมขึ้นใหม่ โดยท้ายที่สุดสังคมจะกลายเป็นสังคมที่ไม่มีชนชั้น ซึ่งมาร์กซ์ได้เรียกสังคมในอนาคตนี้ว่า “สังคมคอมมิวนิสต์”

วัตถุประสงค์ของรัฐอีกอย่างหนึ่งที่แตกต่างจากแนวคิดของคอมมิวนิสต์อย่างสิ้นเชิง คือ ทศนคติเกี่ยวกับลัทธินาซี ภายใต้การนำของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler ค.ศ.1889-1883) โดยลัทธินาซีเห็นว่าคุณค่าสูงสุดของรัฐคือการทำเพื่อเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ และแผ่นดิน ประชาชนทุกคนในรัฐต้องสละชีวิตเพื่อรักษาไว้ซึ่งเชื้อชาติและแผ่นดินของตนให้ได้ ทั้งนี้ แนวคิดของลัทธินาซีมีผลใช้ในทางปฏิบัติเป็นเวลานานถึง 12 ปี นำมาสู่การเกิดขึ้นของสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งบทเรียนที่สำคัญยิ่งของมวลมนุษยชาติ

สำหรับปัจจุบัน การก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐต่างๆ ทำความร่วมมือกันในการที่จะแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิทธิมนุษยชน และส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพ อันเป็นหลักขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา⁷ วัตถุประสงค์ของรัฐจึงมีเป้าหมายไปในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนแต่ละบุคคล การแสดงความต้องการของแต่ละบุคคลจะสะท้อนผ่านเจตจำนงของประชาชน ซึ่งแสดงออกทางการเลือกตั้ง⁸ เพื่อให้ปรับเปลี่ยนได้ตามกระแสบริบทของสังคมโลก ข้อความดังกล่าวปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights

⁷ กฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 1

⁸ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, “สิทธิมนุษยชน,” พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555), น.56.

ค.ศ. 1948) ข้อ 21 ซึ่งได้รับการรับรองและประกาศโดยข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 217 เอ (III) วันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2491 ซึ่งประเทศไทยได้ให้การออกเสียงสนับสนุน⁹

ในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชน มนุษย์ในยุคสมัยใหม่ได้พัฒนาการปลดแอกตนเอง ออกเป็นอิสระจากอำนาจในทางศาสนาและกษัตริย์ จนทั้งสองอำนาจดังกล่าวไม่สามารถมีอิทธิพล ในการตัดสินใจต่อการปกครองโดยตนเองของประชาชนได้ ปรากฏการณ์เช่นนี้เรียกว่ารัฐถูกทำให้เกิด secularized¹⁰ ให้เหลือแต่ประชาชนเท่านั้นที่เป็นองค์กรผู้แสดงเจตจำนงร่วมกันในการเลือกรูปแบบ การปกครองตามแบบที่ต้องการ ประชาชน คือ องค์กรที่มีความชอบธรรมสูงสุดที่จะบัญญัติกฎหมาย หรือจะแก้ตัวบทกฎหมายอย่างไรก็ได้¹¹ ดังเช่น คาร์ล ฟรีดริช ฟอน แกร์เบอร์ (Carl Friedrich von Gerber) และปอล ลาบังด์ (Pual Laband) นักกฎหมายชาวเยอรมัน ได้อธิบายแนวคิดในการแสดง เจตจำนงของรัฐผ่านการออกเสียงของประชาชนโดยเห็นว่า ประชาชนคือองค์กรของรัฐ ประชาชนจึง เป็นผู้ใช้อำนาจออกไปในนามของรัฐ ซึ่งต่อมา เรย์มอนด์การ์เร เดอ มาลแบร์ (Raymond Carre de Malberg) ได้นำความคิดนี้มาเสนอในฝรั่งเศสว่าประชาชนคือองค์กรของอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ¹²

การแสดงเจตจำนงของรัฐเรื่องต่างๆ แม้จะเป็นการแสดงเจตจำนงของประชาชน แต่ก็เป็นเรื่องในทางการเมืองที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย สังคมการเมืองหนึ่งอาจผูกมัดตนเองไว้ กับคุณค่าในสังคมที่ตนเองนั้นเชื่อถือ แต่ไม่ได้หมายความว่าสังคมนั้นต้องจำนนยอมรับคุณค่าเหล่านั้น ไว้ตลอดกาล¹³ ตรงกันข้าม สังคมการเมืองต้องมีการตรวจสอบท้าทายประเมินคุณค่าว่าเมื่อเวลาล่วง

⁹ ข้อ 21 ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตน โดยตรงหรือผ่านผู้แทน ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยอิสระ ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศตนโดยเสมอภาค เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นพื้นฐานแห่งอำนาจการปกครอง ทั้งนี้ เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออก ทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งต้องเป็นการออกเสียงอย่างทั่วถึงและเสมอภาค และต้องเป็นการลงคะแนนลับ หรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระในทำนองเดียวกัน

¹⁰ ปิยบุตร แสงกนกกุล, “รัฐธรรมนูญ : ประวัติศาสตร์ข้อความคิด อำนาจสถาปนา และการ เปลี่ยนผ่าน,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (นนทบุรี : ฟาเดียวัน, 2559) น.47.

¹¹ สมยศ เชื้อไทย, “ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป,” พิมพ์ครั้งที่ 25, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562), น.61.

¹² ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น.50.

¹³ ปิยบุตร แสงกนกกุล, “กฎหมายรัฐธรรมนูญ การก่อตั้งรัฐธรรมนูญ และการแก้ไข รัฐธรรมนูญ,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปทุมธานี : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น.117.

ผ่านไปสังคมยังคงยึดมั่นอยู่ในคุณค่านี้หรือไม่ คุณค่าเดิมนั้นยังคงสอดคล้องกับยุคสมัยอยู่หรือไม่ และมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงคุณค่าอยู่หรือไม่

นิโกลัส เดอ คอนดอร์เซต (Nicolas de Condorcet) ได้ตั้งคำถามถึงการกำหนดเงื่อนไขในการแก้รัฐธรรมนูญให้แก้ไขได้ยาก ว่าเป็นการผูกมัดคนรุ่นอนาคตด้วยรัฐธรรมนูญของคนรุ่นอดีต¹⁴ ไม่มีเหตุผลใดที่คนรุ่นอนาคตจำเป็นต้องอยู่กับระบอบการเมืองและรัฐธรรมนูญที่คนรุ่นอดีตสร้างขึ้น ไม่ยุติธรรมอย่างยิ่งที่บทบัญญัติหนึ่งที่ตราขึ้นในวันหนึ่งจะไม่อาจแก้ไขได้โดยเสียงข้างมาก แม้จะผ่านไป 50 ปีแล้วก็ตาม ความคิดของ Condorcet ได้กลายมาเป็นบทบัญญัติในมาตรา 28 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1793 ที่ว่า “ประชาชนมีสิทธิทบทวนปฏิรูป แก้ไขรัฐธรรมนูญของเขาได้เสมอ คนรุ่นหนึ่งไม่อาจบังคับให้คนรุ่นอนาคตต้องติดอยู่กับกฎหมายของพวกเขา”

ทอมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ได้สนับสนุนทฤษฎีกฎหมายมีชีวิต¹⁵ ผ่านจดหมายของเขาที่มีไปถึง เจมส์ แมดิสัน (James Madison) โดยได้ยืนยันว่าคำถามที่ว่าคนรุ่นหนึ่งสามารถผูกมัดคนอีกรุ่นหนึ่งได้หรือไม่นั้น คำตอบคือ “ไม่” เขาเห็นว่าตามกฎธรรมชาติ กฎหมายที่คนรุ่นหนึ่งสร้างขึ้น เมื่อเวลาผ่านไปก็กลายเป็นเพียงอดีตของคนอีกรุ่นหนึ่งซึ่งเขาจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างไรก็ได้ การปิดตายไม่ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงในเรื่องใดๆ ขัดกับธรรมชาติ ความตายไม่มีกฎหมาย ความตายไม่มีอะไรเลย แต่กฎหมายนั้นมีชีวิต เปลี่ยนแปลงแก้ไขได้เสมอ ไม่มีการหยุดนิ่ง

ขณะที่จดหมายที่ Jefferson มีไปถึง Samuel de Kercheval¹⁶ ได้ยืนยันหลักการปกครองตนเองของคนในแต่ละรุ่นอีกครั้ง เขาเขียนว่า “คนรุ่นหนึ่งเป็นอิสระจากคนรุ่นก่อนหน้าที่พวกเขาสืบทอดต่อกันมา เช่นเดียวกันกับคนรุ่นถัดไปก็เป็นอิสระจากคนรุ่นปัจจุบัน คนแต่ละรุ่นมีสิทธิในการเลือกรูปแบบการปกครองที่พวกเขาเห็นว่าจะนำมาซึ่งความผาสุกได้มากที่สุด ดังนั้น พวกเขายอมปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถาบันต่างๆ ที่รับมาจากรุ่นก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่พวกเขาอาศัยอยู่ได้เสมอ”

¹⁴ เพิ่งอ้าง.

¹⁵ To James Madison from Thomas Jefferson, 6 September 1789 the Earth Belongs in Usufruct to the Living อ้างถึงใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น.117.

¹⁶ Thomas Jefferson, letter to H. Tompkinson (AKA Samuel Kercheval) (12 July 1816). อ้างถึงใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น.117.

โดยสรุปแล้ว เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่นับตั้งแต่สมัยกลางเป็นต้นมา เราอาจสรุปได้ว่าเจตจำนงหรือวัตถุประสงค์ของรัฐในแต่ละยุคย่อมเกิดขึ้นจากบริบททางสังคม ปรัชญา อุดมการณ์ทางการเมือง ศาสนา ตลอดจนโลกทัศน์ของคนแต่ละยุคสมัยแตกต่างกัน ซึ่งแต่ละแนวคิดจะเน้นความสำคัญของปัจเจกบุคคลในระดับความเข้มข้นแตกต่างกัน ในยุคคลาสสิกและยุคกลางเจตจำนงแห่งรัฐจะมีความมีเสถียรภาพอันมีเป้าหมายในการสนับสนุนสถาบันกษัตริย์และสถาบันศาสนา ส่วนในยุคสมัยใหม่เจตจำนงแห่งรัฐจะมีความเป็นพลวัตและปรับตัวให้เข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ผ่านการแสดงเจตจำนงผ่านการเลือกตั้งของประชาชน โดยกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่นี้ต้องใช้ระบบกฎหมายสนับสนุน¹⁷ จึงจะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดแนวคิดความสูงสุดแห่งอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนที่ทำให้รัฐสามารถบัญญัติกฎหมายได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด โดยมีระบบกฎหมาย ระบบการปกครอง เกิดฝ่ายบริหาร และกระบวนการนิติบัญญัติที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ และมีความเป็นพลวัตต่อเนื่องไปอยู่เสมอ

2.1.2 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับภารกิจของรัฐสมัยใหม่

หากพิจารณาถึงบทบาทของรัฐเป็นการทั่วไปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งรัฐส่วนใหญ่ในโลกตะวันตกได้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) แล้ว พร้อมกันนี้สังคมและเศรษฐกิจโดยรวมก็เกิดความเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นสังคมสมัยใหม่ (Modern Society) ที่วางอยู่บนฐานของความเป็นสังคมอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐโดยรวมในห้วงเวลานี้ยังมีอยู่ค่อนข้างจำกัด ได้แก่ บทบาทในการความมั่นคงและการทหาร บทบาทด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บทบาทด้านการบังคับใช้กฎหมายและจัดระเบียบสังคม และบทบาทด้านการจัดวางและรักษากติกาในทางเศรษฐกิจ

แต่เมื่อล่วงเข้าสู่คริสต์ศตวรรษที่ 20 ก็เกิดปรากฏการณ์การขยายตัวในบทบาทของรัฐอย่างขนานใหญ่ ทั้งในด้านการจัดระบบสวัสดิการสังคม การจัดระบบสาธารณสุข และการประกันสุขภาพ การขยายสิทธิด้านการศึกษา การส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการต่างๆ เป็นต้น การขยายตัวในบทบาทและภารกิจเหล่านี้ล้วนเป็นปรากฏการณ์ใหม่ซึ่งเริ่มเห็นได้อย่างเด่นชัดในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง¹⁸

¹⁷ สมยศ เชื้อไทย, “ทฤษฎีกฎหมายนิติปรัชญา,” พิมพ์ครั้งที่ 21, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562), น.175.

¹⁸ B. Guy Peters. The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration. 6th edition อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ “นโยบายสาธารณะ

โดยทั่วไปแล้วเราสามารถแบ่งภารกิจของรัฐสมัยใหม่ได้เป็น 2 ลักษณะ¹⁹ คือ ประการแรก รัฐมีภารกิจในการวางข้อบังคับของสังคม กล่าวคือ ภารกิจในการกำหนดกฎเกณฑ์แบบ แผนความประพฤติของบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดกฎเกณฑ์แบบ แผนความประพฤติของบุคคลในความสัมพันธ์ระหว่างกัน เช่น การกำหนดความสัมพันธ์ทางแพ่ง การกำหนดความสัมพันธ์ทางอาญา หรือการกำหนด ความสัมพันธ์ทางด้านแรงงาน เป็นต้น และประการที่สอง รัฐมีภารกิจในการจัดเตรียมหรือจัดหาบริการ หรือทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นสิ่งของ หรือเงินทองเพื่อตอบสนองให้แก่สมาชิกของสังคมเช่นกรณีของรัฐดำเนินการในเรื่องเครือข่ายการสื่อสาร เครือข่ายการคมนาคม การไฟฟ้า หรือการประปา เป็นต้น อย่างไรก็ตามโดยที่แต่ละรัฐย่อมอาจ กำหนดเป้าหมายไว้แตกต่างกัน แม้กระนั้น เมื่อพิจารณาจากคุณค่าของหลักประชาธิปไตยและคุณค่า ของหลักนิติรัฐแล้ว ย่อมจะเห็นว่ารัฐมีภารกิจที่สำคัญดังต่อไปนี้²⁰

2.1.2.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความปลอดภัยของรัฐ²¹

ภารกิจของรัฐในเรื่องนี้ถือว่าเป็นภารกิจดั้งเดิมและเป็นพื้นฐานของรัฐ เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวนี้บรรลุผล จำเป็นที่ระบบกฎหมายจะต้องกำหนดให้รัฐเป็นผู้ที่ผูกขาด การใช้กำลังทางกายภาพ ซึ่งทางด้านหนึ่งก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่แต่ละบุคคลในการที่จะไม่ใช้กำลัง ทางกายภาพ เพราะหากให้แต่ละบุคคลใช้อำนาจบังคับการตามสิ่งที่ตนเองเห็นว่าถูกต้อง ความวุ่นวาย ก็จะเกิดขึ้นทั่วไปภายในรัฐ

นอกจากการผูกขาดอำนาจทางกายภาพแล้ว รัฐยังเป็นผู้ผูกขาดอำนาจ ทางทหารในการป้องกันบูรณภาพแห่งดินแดนด้วย อย่างไรก็ตามการรักษาความปลอดภัยของรัฐ ย่อมไม่ได้กระทำเพียงแค่การมีกองทัพไว้ป้องกันประเทศเท่านั้น แต่โดยหลักแล้วรัฐยังสามารถกระทำ ได้โดยการเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ดังนั้น รัฐจึงเป็นผู้ทรงอำนาจทางทหาร ทูลอดจน ความสามารถในการทำสนธิสัญญารวมตัวกับประเทศต่างๆ เป็นองค์กรระหว่างประเทศ หรือยิ่งไปกว่านั้น ก็คือสามารถเป็นองค์กรเหนือรัฐเพื่อสร้างสันติสุขในระดับภูมิภาคอันเป็นการรักษาความมั่นคง ปลอดภัยของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย

ด้านการจัดการการปกครองในบริบทโลก”, เอกสารการสอนชุดวิชา 82328 นโยบายสาธารณะใน บริบทโลก มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

¹⁹ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, “ภารกิจและการดำเนินการภารกิจของฝ่ายปกครอง,” (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553).

²⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.75.

²¹ เพิ่งอ้าว.

2.1.2.2 การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน²²

การที่ระบบกฎหมายยอมรับสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานย่อมมีผลจำกัดขอบเขตการกระทำของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดเขตแดนแห่งสิทธิของแต่ละบุคคลซึ่งรัฐไม่สามารถก้าวล่วงได้ หรือหากสามารถก้าวล่วงได้ก็ย่อมจะต้องทำตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามรัฐไม่ได้มีฐานะเป็นเพียงผู้ที่จะก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเท่านั้น ในอีกด้านหนึ่งรัฐย่อมมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านั้นด้วยภารกิจดังกล่าวนี้ทำให้รัฐต้องจัดโครงสร้างตลอดจนกระบวนการทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เช่น การกำหนดให้มีศาลปกครองตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล

ยิ่งไปกว่านั้นรัฐยังมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานจากการล่วงละเมิดของบุคคลที่สามด้วย ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ปรากฏว่ามีภัยอันตรายที่เกิดจากการกระทำโดยผู้กระทำไม่มีอำนาจกระทำได้ รัฐย่อมมีหน้าที่ในการเข้าขัดขวางการกระทำนั้นเพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิตและความปลอดภัยในร่างกายของบุคคลที่ถูกล่วงละเมิด อาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่จะทำให้รัฐมีหน้าที่ในการงดเว้นการกระทำที่จะก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของแต่ละบุคคลเท่านั้น แต่ยังทำให้รัฐมีหน้าที่กระทำการปกป้องคุ้มครองสิทธิจากการถูกล่วงละเมิดโดยบุคคลที่สามอีกด้วย

2.1.2.3 การจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม²³

ในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยและนิติรัฐ รัฐมีภารกิจในการทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพของความเป็นมนุษย์ออกมาโดยสมบูรณ์ตามความสามารถของประชาชนแต่ละบุคคล การจัดการศึกษา การให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมวิชาชีพ การสอนให้รู้จักอดทนอดกลั้นต่อความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนการอบรมบ่มเพาะให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ย่อมจะช่วยให้คนในสังคมมีความรู้ความสามารถและใช้ชีวิตในสังคมร่วมกันได้อย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาตลอดการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมนั้นไม่ใช่ที่รัฐจะสามารถทำได้โดยไม่มีข้อจำกัด ในรัฐสมัยใหม่ที่แยกตัวออกจากเป้าหมายทางศาสนาและยอมรับความเป็นพหุนิยมหรือความแตกต่างหลากหลายในความคิดความเชื่อ รัฐย่อมต้องเคารพสิทธิในความคิดความเชื่อส่วนบุคคล เคารพในสิทธิพลชั้นพื้นฐานของพลเมือง การจัดการศึกษาของรัฐ

²² เพิ่งอ้าง.

²³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.76.

จึงไม่ใช่การยึดเยียดความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิอันหนึ่งอันใดให้แก่พลเมืองของตน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศิลปวัฒนธรรมตลอดจนการสื่อสารมวลชนนั้น รัฐจะต้องระมัดระวังมิให้การสนับสนุนส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมกลายเป็นการกำหนดเนื้อหาของศิลปวัฒนธรรมนั่นเอง อันจะเป็นการบังคับให้บุคคลต้องแสดงออกทางศิลปวัฒนธรรมตามความต้องการของรัฐ

2.1.2.4 การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม²⁴

การทำให้ชีวิตของพลเมืองในรัฐเป็นชีวิตที่มีคุณค่าย่อมเป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐมีอาจปฏิเสธไม่กระทำได้ รัฐย่อมมีหน้าที่ในการจัดการให้พลเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐได้อย่างมีความหมายในฐานะที่เป็นมนุษย์ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการตลอดจนจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดี เช่น การจัดให้มีการรักษาพยาบาลอย่างเท่าเทียม การจัดให้มีบำนาญหรือการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ เป็นต้น

2.1.2.5 การส่งเสริมและการควบคุมกำกับเศรษฐกิจ²⁵

การที่รัฐมีภารกิจหลายประการที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในด้านสวัสดิการสังคม ทำให้รัฐไม่สามารถปฏิเสธการหารายได้เพื่อเอาไว้อำนาจในการกิจเหล่านั้น แหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐก็คือ ภาษีอากร ซึ่งเราอาจกล่าวได้ว่าในรัฐสมัยใหม่ล้วนเป็น “รัฐภาษีอากร” การที่รัฐจะเข้าไปหารายได้โดยดำเนินการทางธุรกิจแบบเดียวกับเอกชน เพื่อมุ่งแสวงหารายได้ตลอดจนผลกำไรนั้นมีข้อจำกัดอยู่มากทั้งในทางกฎหมายและโดยระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นรัฐจึงต้องพยายามส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากรอันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ ในการดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจกระทำได้โดยกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจตลอดจนการทำธุรกิจของผู้ประกอบการต่างๆ รวมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้รัฐยังอาจจะเข้าไปดำเนินการในเชิงรุกเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกำกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจได้อีกด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการ เป็นต้น

²⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.77.

²⁵ เพ็ญอ้อ.

2.1.2.6 การพิทักษ์รักษาสีงแวดลอม²⁶

การกิจในทางสีงแวดลอมถือได้ว่าเป็นการกิจที่ค่อนข้างใหม่สำหรับรัฐ ในทางนิติศาสตร์ วิชากฎหมายที่ศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับสีงแวดลอมหรือวิชากฎหมายสีงแวดลอม ก็เป็นวิชาที่ถือกำเนิดขึ้นในราว 40 กว่าปีมานี้ในยุโรป การพิทักษ์รักษาสีงแวดลอมมีเป้าหมายอยู่ที่ การรักษาสภาวะธรรมชาติเพื่อจัดการกระทำที่รบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายจนอาจเป็น อันตรายต่อบรรดาสีงมีชีวิตทั้งหลาย โดยการพิทักษ์รักษาสภาวะธรรมชาติมีทั้งกรณีที่จะจาง ไปที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของสภาวะแวดลอม เช่น น้ำ อากาศ ภูมิอากาศ ป่าไม้ และกรณีที่เป็น ความสัมพันธ์ระหว่างกันในสภาพแวดลอมทั้งหมด

2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างเจตจำนงแห่งรัฐและการกระทำของรัฐ

จากข้อความคิดเกี่ยวกับการกิจของรัฐ ในสังคมสมัยใหม่ที่มีโครงสร้างสลับซับซ้อน และประชากรมีปริมาณมากขึ้น การพัฒนาการระบอบการปกครองของรัฐจึงได้เกิดรูปแบบ การใช้อำนาจของประชาชนผ่านผู้แทน (Representative Democracy) เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ต่างๆ และทำหน้าที่ในการแสดงเจตจำนงของรัฐ การปกครองของรัฐในรูปแบบนี้ได้สร้างวัฒนธรรม การเลือกตั้ง (election) ขึ้นมาเพื่อรองรับการแสดงความคิดเห็นอันหลากหลายของกลุ่มต่างๆ ในสังคม ซึ่งเป็นวิธีที่มีความสันติและเหมาะสมที่สุด

จากบทบัญญัติข้อ 21 (1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล ผู้ปกครองเจตจำนงดังกล่าวผ่านการเลือกตั้ง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยการเลือกตั้งซึ่งมีองค์ประกอบ 5 ประการ คือ หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยเสมอภาค โดยตรง โดยลับ และโดยเสรี จึงความหมาย และสำคัญยิ่งและถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานที่สุดที่ขาดไม่ได้ และยังเป็นเครื่องมือที่สะท้อน ความต้องการของประชาชนใน 4 ประการ คือ

2.1.3.1 เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชน²⁷

สังคมการเมืองในสมัยใหม่ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากและมีลักษณะ เป็นสังคมพหุลักษณะ (คือ สังคมซึ่งมีความหลากหลายในแง่ของกลุ่มผลประโยชน์ ความต้องการ ความเชื่อ แนวคิด อุดมการณ์ ฯลฯ) ไม่อาจผูกขาดซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนได้ ดังนั้นกลุ่มของ

²⁶ เพิ่งอ้าง.

²⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.218.

สังคมทุกกลุ่มต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เพื่อที่กลุ่มของตนจะได้มีผู้แทนเข้ามาแสดงความคิดเห็นหรือตรวจสอบการใช้อำนาจการทำงานทางการเมืองขององค์กรอื่นๆ ได้ในระบบ อย่างไรก็ตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนนี้เรียกร้องการตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก

2.1.3.2 เพื่อให้เกิดการหล่อหลอมเจตจำนงและความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน²⁸

การเลือกตั้ง คือ การลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งมีความคิดเห็น มีเจตจำนงทางการเมืองของตนแตกต่างกันไป การเลือกตั้งจะมีผลช่วยในการหล่อหลอมความเป็นพหุลักษณะของสังคมไม่ให้เกิดแตกต่างกันมากนักและจะมีส่วนร่วมในการสร้าง “เจตจำนงร่วม”ทางการเมืองขึ้น การเลือกตั้งจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนร่วมออกเสียงใช้สิทธิเลือกตั้งมากน้อยเพียงใด และยอมรับผลการเลือกตั้งหรือไม่ สำหรับการสร้างเจตจำนงร่วมทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งจะเป็นไปได้ดีเพียงใด จะได้รัฐบาลที่มีความมั่นคงหรือไม่ จะขึ้นอยู่กับกระบวนการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

2.1.3.3 เพื่อให้เกิดความชอบธรรมแก่ผู้ปกครอง²⁹

รัฐเสรีประชาธิปไตยถือว่าอำนาจรัฐล้วนมีที่มาจากประชาชน ประชาชนจะแสดงออกซึ่งอำนาจดังกล่าวโดยการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะสามารถสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐหรือผู้ปกครองได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขพื้นฐานในการเลือกตั้ง กล่าวคือประชาชนต้องมีโอกาสเลือกสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งแข่งขันกันอย่างเสรีโดยแท้จริง ในรัฐที่ปกครองในระบอบเผด็จการหรือในระบบที่มีพรรคการเมืองได้เปรียบเพียงพรรคเดียว แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งแต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะถูกกำหนดโดยพรรคการเมืองที่คุมอำนาจรัฐเท่านั้น ในทางพฤตินัยประชาชนถูกบังคับให้ไปเลือกตั้ง การเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ย่อมจะถือว่าการเลือกตั้งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งความชอบธรรมของผู้ปกครองไม่ได้เนื่องจากไม่ได้สะท้อนเจตจำนงของประชาชน

2.1.3.4 เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ³⁰

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีโอกาสไปใช้สิทธิเลือกตั้งภายในระยะเวลาอันสมควรที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจมีวาระกำหนด ภายใน 2 ปี 3 ปี 4 ปี หรือ 5 ปี ขึ้นอยู่กับความ

²⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.219.

²⁹ เพิ่งอ้าง.

³⁰ เพิ่งอ้าง.

อดทนทางการเมืองของประชาชน โดยหากประชาชนในประเทศใดมีความอดทนทางการเมืองต่ำ ก็ควรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (บางประเภท) มีวาระของการดำรงตำแหน่งที่สั้นลง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงเจตจำนงทางการเมืองอย่างเป็นทางการบ่อยครั้งขึ้น

ในกรณีนี้การเลือกตั้งย่อมเป็นเทคนิคประการหนึ่งในการควบคุมการใช้ อำนาจอธิปไตย เนื่องจากประชาชนได้รับโอกาสในการลงคะแนนเสียงเพื่อเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทน ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและทิศทางการบริหารประเทศ ถึงแม้ว่าคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียง คะแนนเดียวอาจไม่มีผลต่อการควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง แต่คะแนนเสียงของผู้ไปใช้สิทธิ รวมกันย่อมเป็นปัจจัยชี้ขาดในการเปลี่ยนแปลงองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการได้

สำหรับในระบบกฎหมายของประเทศไทยมักจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรของรัฐ คือ ใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านรัฐสภา ใช้อำนาจตุลาการผ่านศาล และใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี ซึ่งตามหลักประชาธิปไตยที่ยอมรับกันเป็นสากลบุคคลที่เข้าสู่ตำแหน่งองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวหรือมีความเชื่อมโยงในทางใดทางหนึ่งกับประชาชน³¹ เพื่อสะท้อนเจตจำนงของประชาชนอันเป็นการแสดงเจตจำนงสูงสุดแห่งรัฐ โดยความเชื่อมโยงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะและในระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกัน

2.1.4 การกระทำของรัฐ

ในรัฐสมัยใหม่ภารกิจของรัฐที่ขยายขึ้นนอกเหนือจากการเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นรัฐดูแลความปลอดภัยและรัฐตุลาการเป็นรัฐที่ทำหน้าที่เป็นรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งกิจการเหล่านี้ไม่สามารถดำเนินไปได้โดยลำพังแต่อาศัยพระบรมราชวินิจฉัยของกษัตริย์ที่ออกมาในรูปของคำบังคับบัญชาเฉพาะเรื่องได้ แต่จะต้องอาศัยกลไกขนาดใหญ่ในการช่วยดำเนินการภายใต้กฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น³² เมื่อพิจารณาการกระทำของรัฐโดยคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวข้างต้นแล้ว เราอาจแบ่งแยกการกระทำของรัฐออกเป็นสามประเภท คือ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางตุลาการ และ การกระทำทางบริหาร ซึ่งเป็นการแบ่งแยกตามภารกิจของรัฐและมีความเชื่อมโยงกับระบบของกฎหมายมหาชนเป็นสำคัญ

³¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.110.

³² สมยศ เชื้อไทย, “หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น,” พิมพ์ครั้งที่ 13, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562), น.52.

2.1.4.1 การกระทำทางนิติบัญญัติ³³ ได้แก่ การตรากฎหมายแม่บทขึ้นเพื่อบังคับใช้ในรัฐ กฎหมายแม่บทที่ถูกตราขึ้นนี้เป็นกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้กับบุคคลทั่วไป (General) โดยที่ลักษณะของกฎเกณฑ์มีความเป็นนามธรรม (abstract) และเป็นเรื่องที่ต้องได้รับฉันทานุมัติจากผู้แทนปวงชนในเรื่องต่างๆ อาทิ การออกกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเข้าไปก้าล่วงกระทบในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งถือว่าการที่รัฐต้องการจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรหรือการให้ความเห็นชอบการที่ฝ่ายบริหารเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติเงินเพื่อเอาไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการอนุมัติเงินดังกล่าวนี้จะกระทำให้รูปแบบของการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.1.4.2 การกระทำทางตุลาการ³⁴ คือ การพิจารณาข้อพิพาททางกฎหมายซึ่งโดยหลักแล้วมีผลเฉพาะกรณีโดยผู้พิพากษาที่เป็นคนกลาง และคำพิพากษานั้นมีลักษณะเป็นเด็ดขาด และการกระทำขององค์กรตุลาการต้องมีความเป็นอิสระ และไม่มีกรอบความคิดอันตกอยู่ภายใต้ของบุคคลผู้ใดหรือสถาบันใด ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการจะต้องเป็นกลางและมีความเป็นอิสระจึงจะสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ และไม่อาจตีความกฎหมายเพื่อแก้ไขข้อพิพาทอันมีลักษณะเป็นการขยายความกฎหมายขึ้นบังคับใช้เอง ซึ่งเราอาจกล่าวได้ว่า การกระทำทางตุลาการไม่ใช่การก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ แต่เป็นการชี้ขาดให้ข้อพิพาททางกฎหมายยุติโดยเป็นธรรมในกรอบของกฎหมายที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น

2.1.4.3 การกระทำทางบริหาร³⁵ เป็นการกระทำที่มีความกว้างขวางซับซ้อนที่สุดยากแก่การกำหนดขอบเขตและนิยาม ซึ่งในทางทฤษฎีมักจะทำให้คำจำกัดความของการกระทำทางบริหารในทางปฏิเสธ กล่าวคือ เป็นการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติและการกระทำทางตุลาการ โดยทั่วไปแล้วตำราทางนิติศาสตร์จะแบ่งแยกการกระทำทางบริหารออกเป็น 2 ประเภท คือ การกระทำทางรัฐบาล (หรือที่เรียกบางท่านเรียกว่าการกระทำของรัฐบาล) ประเภทหนึ่ง และการกระทำทางปกครองอีกประเภทหนึ่ง

(1) การกระทำทางรัฐบาล³⁶ เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งการดำรงอยู่ของรัฐ การวางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการกระทำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตัวอย่าง

³³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.239.

³⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.249.

³⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.242.

³⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.243

การกระทำของรัฐบาล ได้แก่ การประกาศสงคราม การทำสัญญาสันติภาพ การทำสนธิสัญญา ตลอดจนการติดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร การขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐสภา การยุบสภาผู้แทนราษฎร

การกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำทางการเมืองซึ่งอยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และถือว่าไม่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง (หรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ) โดยทั่วไปแล้วการกระทำทางรัฐบาลจะไม่ส่งผลกระทบต่อเอกชนโดยตรงเหมือนกับการออกคำสั่งขององค์กรฝ่ายปกครอง เอกชนจึงไม่อาจฟ้องร้องขอให้ศาลตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลได้ โดยเหตุที่การกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำทางการเมือง การตรวจสอบการกระทำดังกล่าวจึงต้องตรวจสอบกันในทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการตรวจสอบโดยสื่อสาธารณะหรือการวิพากษ์วิจารณ์ในทางสาธารณะ อย่างไรก็ตามในบางกรณีรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้การกระทำทางรัฐบาลได้รับการตรวจสอบในทางกฎหมายได้ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่น กรณีของการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ในกรณีเช่นนี้ศาลที่จะมีอำนาจตรวจสอบการกระทำดังกล่าว ก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือดำเนินการในฐานะของรัฐบาลคือพระมหากษัตริย์โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำ แต่โดยที่พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญพระองค์จึงไม่ทรงมีพระราชอำนาจในทางกฎหมายที่จะกระทำการใดด้วยตนเองได้ การกระทำของพระมหากษัตริย์จึงต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อให้ผู้ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบผลที่จะเกิดขึ้นทั้งในทางกฎหมายและในทางการเมืองแทนองค์พระมหากษัตริย์ การที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำในการบริหารราชการแผ่นดินจึงถือเป็นการกระทำของพระมหากษัตริย์ที่เป็นไปตามความปรารถนาของประชาชนผ่านการออกเสียงการเลือกตั้งอีกประการหนึ่ง³⁷

(2) การกระทำทางปกครอง³⁸ เป็นการการดำเนินกิจกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งอยู่ในการควบคุมบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี โดยเราอาจกล่าวได้ว่างานของฝ่ายปกครองคือการรับนโยบายของคณะรัฐมนตรีมาทำการขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรมโดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและมีแนวทางการปฏิบัติงานตามกรอบนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา โดยมีรูปแบบของการกระทำทางปกครองที่สำคัญ

³⁷ ธราธร มุมทอง, “หลัก The king can do no wrong ตามรัฐธรรมนูญอังกฤษ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558).

³⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น.244.

ได้แก่ การออกคำสั่งทางปกครอง การออกกฎ การทำสัญญาทางปกครอง และการปฏิบัติการทางปกครอง

สำหรับการกระทำทางปกครองของคณะรัฐมนตรี³⁹ อาจพิจารณาได้เมื่อคณะรัฐมนตรีกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกับพระราชบัญญัติ เราถือว่าคณะรัฐมนตรีกระทำการในฐานะ “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” โดยคณะรัฐมนตรีจะกระทำการด้วยวิธีการปรึกษาหารือกันและมีมติที่เรียกว่า “มติคณะรัฐมนตรี” ทั้งนี้มติคณะรัฐมนตรีมีสองลักษณะคือ มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎ และมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นคำสั่งทางปกครอง

สรุปได้ว่า ในประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองตามหลักนิติรัฐ รัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยนั้นจะรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามฝ่ายคือ อำนาจนิตบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ นอกจากนี้ ทุกๆ องค์กรในรัฐธรรมนูญล้วนต้องถูกตรวจสอบการทำงานอยู่เสมอ เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งอ้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจตามอำเภอใจ⁴⁰ โดยการกระทำทางนิตบัญญัติถือเป็นการกระทำของรัฐที่มีความชอบธรรมมากที่สุด ในระบอบประชาธิปไตย และได้รับการยกย่องว่าอำนาจกระบวนการนิตบัญญัติของรัฐถือเป็นการแสดงเจตจำนงของประชาชาติ⁴¹ รัฐมีความชอบธรรมที่จะบัญญัติ เปลี่ยนแปลง และยกเลิกกฎหมายโดยผู้แทนปวงชนที่มาจากกาเลือกตั้งอันเป็นการแสดงเจตจำนงแห่งรัฐ ส่วนฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการเป็นเพียงองค์กรที่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ฝ่ายนิตบัญญัติออกมาเท่านั้น ทั้งนี้การบัญญัติ เปลี่ยนแปลง และยกเลิกกฎหมายของฝ่ายบัญญัติมิได้หมายถึงการเป็นการวางกฎเกณฑ์ระเบียบต่างๆ ในสังคมเท่านั้น แต่ยังหมายถึงกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้ในการวางนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

³⁹ อำนาจ พัวเวส, “คำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรีกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, 2549) น.16.

⁴⁰ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น.251.

⁴¹ สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 32*, น.53.

2.2 ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ

2.2.1 ความหมายของยุทธศาสตร์⁴²

คำว่า ยุทธศาสตร์ หรือ Strategy ในภาษาอังกฤษมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณคำว่า Strategos ซึ่งหากเป็นคำนามจะแปลว่า “ผู้นำทัพ” และหากคำกิริยาจะหมายถึง “การวางกลวิธีเพื่อโจมตีฝ่ายศัตรูด้วยการใช้กำลังพลและอาวุธยุทธโปกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพ” ส่วนประวัติศาสตร์การสงครามในหลายประเทศแถบเอเชีย ล้วนเป็นรากฐานของความสนใจเรื่องการวางแผนกลยุทธ์ของภาครัฐ อาทิ ตำราพิชัยสงคราม (The Art of War) ของ ซุนวู (Sun Tzu) งานเขียนเรื่อง The Book of the five Rings ของ มียาโมโตะ มุซาชิ (Miyamoto Musashi) หรือ คัมภีร์อรรถศาสตร์ (Arthashastra) แต่งโดยเกาติลยะ (Kautilya) เป็นต้น

การนำยุทธศาสตร์มาใช้ในทางการบริหารเริ่มต้นในช่วงทศวรรษที่ 1950 อันเป็นบริบทในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง มูลนิธิฟอร์ด ภายใต้การนำของโรเบิร์ต แมคนามารา (Robert McNamara) อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ได้สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาทำการวิจัยเชิงประยุกต์ โดยให้นายยุทธศาสตร์ทางการทหารของกองทัพอากาศสหรัฐอเมริกามาใช้ประโยชน์ในการเรียนการสอนทางการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยของ อาร์.เอ.กอร์ดอน. (R.A. Gordon) และ เจ.อี. เฮาเวลล์ (J.E. Howell) ในหัวข้อ “Higher education for Business” ที่เสนอให้การศึกษาด้านการบริหารต้องขยายขอบเขตโดยผนวกเอาวิชาด้านนโยบายธุรกิจไว้ในหลักสูตร นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา

ต่อมาคณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard Business school) จึงได้ผลักดันให้การศึกษาด้านการจัดการเชิงกลยุทธ์กลายเป็นแนวคิดที่มีผลต่อการพัฒนาธุรกิจของโลก อาทิ บริษัท เจเนอรัล อิเล็กทริก (General Electric) หรือกลุ่มบริษัทที่ปรึกษาบอสตัน (Boston Consulting Group) ถือเป็นแรงผลักดันในการสร้างความสนใจให้กับกิจการอื่นๆ โดยในช่วงทศวรรษที่ 1970 การบริหารเชิงกลยุทธ์ในองค์กรภาคเอกชนประสบความสำเร็จและแพร่หลายเป็นอย่างมากแล้ว ขณะที่การบริหารจัดการในภาครัฐยังไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในบริบทโลกในช่วงดังกล่าวรุนแรงมาก จนผู้ที่รับผิดชอบในการจัดการสาธารณะและการภาคเอกชนต้องเข้ามาร่วมกันแก้ปัญหา

⁴² ปกรณ์ ปรียากร, “การวางแผนกลยุทธ์ แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์,” พิมพ์ครั้งที่ 16, (กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, 2552), น.52.

และเห็นพ้องร่วมกันว่า พรหมแดนด้านการบริหารของภาคธุรกิจและภาคเอกชนนั้นได้เลื่อนหายไปแล้ว โดยการพัฒนาในภาคสาธารณะและการพัฒนาเอกชนถือเป็นความรับผิดชอบซึ่งกันและกันของคนทั้งสองฝ่าย

สำหรับประเทศไทยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554 ได้ให้นิยามของคำว่า “ยุทธศาสตร์” หมายถึง “(1) น. วิชาว่าด้วยการพัฒนาและการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา และกำลังรบทางทหารตามความจำเป็นทั้งในยามสงบและยามสงคราม. (2) ว. ที่มีความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา และกำลังรบทางทหารทั้งในยามสงบและยามสงคราม เช่น จุดยุทธศาสตร์.”

กรอบแนวคิดของการศึกษายุทธศาสตร์ชาติเข้ามาในประเทศไทยในช่วงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเป็นสาขาวิชาหนึ่งในการเรียนการสอนทางการทหารของโรงเรียนเสนาธิการทหาร (ปัจจุบันคือวิทยาลัยเสนาธิการทหาร) ซึ่งแบ่งการศึกษาวิชายุทธศาสตร์ออกเป็น 3 ระดับ⁴³ คือ

ระดับที่ 1 หรือ ระดับสูงสุด ได้แก่ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy)

ระดับที่ 2 ยุทธศาสตร์ทหาร (Military Strategy)

ระดับที่ 3 ยุทธศาสตร์เหล่าทัพ (Service Strategy)

ขณะที่การศึกษายุทธศาสตร์ในส่วนที่กว้างขวางออกไป ได้ถูกกำหนดออกเป็นสาขาวิชาต่างๆ ได้แก่ ยุทธศาสตร์โลก (Global Strategy) หรือเป็นมหายุทธศาสตร์ (Grand Strategy) และบางทีก็เป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Policy) ก็ล้วนได้รับการพิจารณาในแง่ของความเป็นศาสตร์ในช่วงดังกล่าว

ในช่วงเริ่มแรกนั้น นิยามของคำว่า ยุทธศาสตร์ชาติ ⁴⁴ หมายถึง ศิลปะแห่งการผสมผสานการปฏิบัติการของพลังทางทหาร พลังทางการเมือง พลังทางเศรษฐกิจ และพลังทางวัฒนธรรม ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการสงครามยุคหนึ่ง หรือในการเตรียมการป้องกันรัฐหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อหวังผลแห่งชัยชนะ

⁴³ สุเทพ สุวรรณิน, “ยุทธศาสตร์ชาติ,” (เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ พันเอก สุเทพ สุวรรณิน ฌาปนสถานกองทัพบก วัดโสมนัสวิหาร, 23 เมษายน 2505).

⁴⁴ สุเทพ สุวรรณิน, แปลจากคำจำกัดความของหอรราชบัณฑิตประเทศฝรั่งเศสที่ว่า “La stratégie est l'art de combiner, en vue de la victoire, l' action des forces militaires, politiques, morales, économiques impliquées dans la conduit d' une guerre moderne ou dans la préparation de la défense de l'État.”

โดยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้เอง พันเอก สุเทพ สุวรรณิน ได้ให้นิยามของคำว่ายุทธศาสตร์ชาติว่า ยุทธศาสตร์ชาติ⁴⁵ หมายถึง ศิลปและวิทยาที่เกี่ยวกับการพัฒนา และการใช้พลังทางการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการทหารของชาติ ทั้งในยามปกติและในยามสงคราม เพื่อพิทักษ์วัตถุประสงค์ของชาติและส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ

โรงเรียนเสนาธิการทหารได้นิยามเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของชาติไทยในช่วงเวลาดังกล่าวไว้จำนวน 8 ข้อ ดังนี้

1. ป้องกันการรุกรานที่จะเกิดแก่ประเทศไทยจากทุกฝ่ายและควบคุมสถานการณ์ภายในจากอำนาจอิทธิพลภายนอก
2. ดำรงสถานภาพ และสถาบันอันมีศาสนาและพระมหากษัตริย์
3. ช่วยเหลือและสนับสนุนประเทศเพื่อนบ้านเพื่อป้องกันอันตรายจากประเทศรุกราน
4. ระวังการพิพาทกับประเทศเพื่อนบ้าน
5. ร่วมกับพันธมิตร รักษาดุลยภาพแห่งกำลังเพื่อป้องกันการรุกราน
6. หลีกเลี่ยงการทำสงครามภายในราชอาณาจักร
7. สนับสนุนองค์การสหประชาชาติและยึดถือมติสหประชาชาติ
8. สนับสนุนสันติภาพของโลกและพันธไมตรีกับนานาประเทศทั่วโลก

สำหรับปัจจุบันการศึกษาการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของไทยมีที่มาจากการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โดยรายงานของคณะอนุกรรมาธิการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินวาระการปฏิรูปพิเศษ 4 : การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ระบุเหตุผลที่ต้องมีการปฏิรูปไว้ว่า⁴⁶ ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมียุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งยึดวัตถุประสงค์หลักแห่งชาติเป็นแม่บทหลัก เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดนโยบาย กำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารราชการแผ่นดินการจัดสรรงบประมาณ ฯลฯ แต่ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นทางการ ส่งผลให้ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ล่าช้ากว่าประเทศในกลุ่มอาเซียนต่างๆ ที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ได้มีการศึกษาและกำหนดยุทธศาสตร์ชาติโดยนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรมากกว่า 50 ปี แล้วก็ตาม แต่กลับมิได้นำผลการศึกษาดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เท่าที่ควร โดยกรอบแนวคิดของยุทธศาสตร์ชาติ

⁴⁵ สุเทพ สุวรรณิน, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 43*.

⁴⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, “วาระการปฏิรูปพิเศษ 4 : การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ” (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) น.2.

ของนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้พิจารณาเริ่มต้นว่าประเด็นความมั่นคงของชาติ (National Security) มิได้ขึ้นอยู่กับพลังอำนาจด้านการทหารแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่พลังอำนาจของชาติในด้านอื่นๆ ก็มีความสำคัญทัดเทียมกับพลังอำนาจด้านการทหารเพื่อใช้เป็นอำนาจในการควบคุมเรื่องต่างๆ เช่นเดียวกัน⁴⁷

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้ให้คำนิยามของคำว่า ยุทธศาสตร์ (Strategy) หมายถึง กระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างเครื่องมือหรือวิธีการและวัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) เป็นกระบวนการที่ได้มาซึ่งเป้าหมายของชาติ ที่มักจะถูกกล่าวถึงในรูปของผลประโยชน์แห่งชาติ บทบาทของกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์คือ แปลผลประโยชน์แห่งชาติให้เป็นวิธีการ หรือเครื่องมือที่จะทำให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ ส่วนเครื่องมือหรือวิธีการต่างๆ จะถูกกล่าวถึงในรูปของเครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติ ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป⁴⁸ ได้ให้ความหมายของคำว่ายุทธศาสตร์ชาติ หมายถึง⁴⁹ เป้าหมายของชาติที่คนไทยทุกคนต้องการบรรลุร่วมกัน รวมทั้งนโยบายแห่งชาติและมาตรการเฉพาะ ซึ่งเป็นแนวทาง ทิศทาง และวิธีการที่ทุกองค์กรและคนไทยทุกคนต้องมุ่งดำเนินการไปพร้อมกันอย่างประสานสอดคล้อง เพื่อให้บรรลุซึ่งสิ่งที่คนไทยทุกคนต้องการคือ ประเทศไทยมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ในทุกสาขาของกำลังอำนาจแห่งชาติ

⁴⁷ ปัญญา ศรีสิงห์, “ยุทธศาสตร์ชาติไม่ยากอย่างที่คิด,” วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, ปีที่ 3, ฉบับที่ 2 (2012), (กุมภาพันธ์ - พฤษภาคม 2555).

⁴⁸ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการ 2 คณะ ได้แก่ (1) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป โดยมี พลเอกชูศักดิ์ เหมสุวรรณ สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เป็นประธานคณะกรรมการฯ เพื่อจัดทำร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และ (2) คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ เพื่อจัดทำร่างแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ (Roadmap) ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

⁴⁹ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป, “ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2558 – 2577),” ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 (วันที่ 17 กันยายน 2558).

เครื่องมือกำลังอำนาจแห่งชาติ⁵⁰ ในข้อความข้างต้นจะมีที่มาจากการศึกษาวิเคราะห์ กำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่างๆ ในภาพรวมได้แก่ กำลังอำนาจ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา การทหาร และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร โดยมีกำลังอำนาจแห่งชาติที่เป็นรูปธรรมได้แก่ ภูมิศาสตร์ ภูมิรัฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต การเศรษฐกิจ การศึกษา ประชากร การทหาร วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพลังงาน กับที่เป็นนามธรรมได้แก่ ลักษณะและเอกลักษณ์ประจำชาติ อุดมการณ์ของชาติ แบบแผนของชาติ วัฒนธรรม ประเพณี ภาวะผู้นำ ความเชื่อ ศาสนา จริยธรรม และความจงรักภักดี

ขณะที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁵¹ ได้ให้นิยาม แก่คำว่า ยุทธศาสตร์ชาติ⁵² คือเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาประเทศ เพื่อใช้เป็น “กรอบ” ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ามาบริหารประเทศ และก่อนที่จะมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนระดับอื่นๆ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยในครั้งแรก มีเจตนาเพื่อ⁵³ ให้บรรลุวิสัยทัศน์ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ที่ต้องการให้ประเทศมีขีดความสามารถ ในการแข่งขัน คนไทยมีความสุข อยู่ดี กินดี สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม

2.2.2 วัตถุประสงค์และผลของการวางแผนยุทธศาสตร์

การจัดหมวดหมู่ของการวางแผนยุทธศาสตร์ตามเกณฑ์ของวัตถุประสงค์และผลของการวางแผนยุทธศาสตร์ สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่ม⁵⁴ ดังนี้

⁵⁰ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, “เอกสาร วปอ. หมายเลข 009 เรื่อง คู่มือการพัฒนา ยุทธศาสตร์ชาติ,” (2552).

⁵¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ สศช. (Office of the National Economics and Social Development Council) หรือชื่อเดิมว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

⁵² สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จดหมายข่าวยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1, (เมษายน 2561).

⁵³ เป็นการกำหนดนิยามตาม กรอบยุทธศาสตร์ชาติ ฉบับร่างเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2558 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

⁵⁴ ปกรณ์ ปรียากร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 42*, น.41.

2.2.2.1 การวางแผนคือเรื่องของอนาคต (Planning is future Thinking)

การวางแผนเป็นเรื่องของการกำหนดสถานะที่ควรจะเป็นขององค์กรในอนาคต เป็นการประมวลข้อมูลที่เกิดขึ้นในอดีตจนปัจจุบันแล้วจึงใช้ดุลพินิจเพื่อวางแผนทางการดำเนินงานด้านต่างๆ ในอนาคต ทั้งนี้ อนาคตเป็นเรื่องที่สามารถพิจารณาได้หลายมิติ โดยมีมิติเบื้องต้นก็คือเรื่องของเวลา ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากที่หาความเหมาะสมในการกำหนดขอบเขตได้ตายตัว เพราะบางเรื่องเราควรคาดการณ์อนาคตแค่เพียงไม่กี่วินาที ขณะที่บางเรื่องเราควรคาดการณ์อนาคตไปในระยะยาวหลายสิบปี ทั้งนี้ ตามสภาพบริบทของแต่ละประเด็นที่เราสามารถคาดการณ์และจินตนาการออกได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดกรอบเวลาอนาคตไว้อย่างง่ายๆ เพื่อความเข้าใจที่ใกล้เคียงกัน โดยแบ่งออกเป็นการวางแผนอนาคตระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

การวางแผนระยะยาว (long range planning) หมายถึงที่มีระยะเวลาตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป แต่จะยาวนานไปอีกเท่าไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับประเด็นเนื้อหาของงานและสภาพบริบทที่จะวางแผน เช่น งานด้านสวัสดิการขั้นพื้นฐาน การศึกษา สาธารณสุข หรืองานด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติ แต่ไม่นิยมวางแผนในประเด็นเรื่องที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรง เนื่องจากไม่สามารถคาดการณ์ถึงความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ แผนระยะยาวมีลักษณะเป็นแผนงานที่มีความชี้แนะ (indicative plan) ที่เป็นการคาดหมายล่วงหน้าในประเด็นต่างๆ และล้วนแล้วแต่ต้องการความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญในประเด็นนั้นๆ อันจะสามารถกำหนดวิสัยทัศน์ในเรื่องดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

การวางแผนระยะปานกลาง (middle range planning) หมายถึงแผนที่มีรอบระยะเวลาระหว่าง 3-5 ปี เป็นแผนที่จะเกี่ยวหรือไม่เกี่ยวข้องกับแผนระยะยาวก็สุดแล้วแต่ขอบเขตด้านระยะเวลาและเนื้อหาของแต่ละแผน แม้การวางแผนระยะปานกลางมีเริ่มมีประเด็นเนื้อหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น แต่การกำหนดแผนระยะปานกลางก็สามารถกำหนดได้ง่ายกว่าแผนระยะยาว เพราะโดยปกติแล้วจะเป็นช่วงเวลาสำหรับผู้บริหารรับผิดชอบงานตั้งแต่เริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งจนถึงครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรืออาจจะส่งผลของแผนงานไปให้ผู้บริหารคนต่อไปได้ แผนประเภทนี้เป็นแผนลักษณะการกำหนดทิศทางที่ควรจะเป็น (directive plan) อันประกอบด้วยจุดมุ่งหมายและแนวทางไปสู่จุดมุ่งหมายที่ควรจะต้องเลือกดำเนินการ

การวางแผนระยะสั้น (short range planning) หมายถึงแผนที่มีระยะเวลาตั้งแต่ไม่กี่นาทิจนถึงไม่เกิน 3 ปี แต่ในทางปฏิบัติจะเป็นที่เข้าใจตรงกันว่าหมายถึงแผนประจำปี (annual plan) แผนประเภทนี้จะวางตามวงรอบของการใช้จ่ายหรืองบประมาณประจำปี

2.2.2.2 การวางแผนคือการควบคุมอนาคต (Planning is controlling the future)

นักวิชาการและนักวางแผนพิจารณาว่า การวางแผนมิใช่แค่เพียงการคิดเรื่องอนาคตเท่านั้น แต่ยังเป็นการใช้ความพยายามที่จะทำให้อนาคตต้องสามารถเกิดขึ้นได้ตามปรารถนาของผู้วางแผน ดังนั้นการวางแผนจึงให้ความสำคัญต่อการคาดการณ์ด้านต่างๆ อย่างละเอียดลออ รวมทั้งกำหนดวิธีการที่จะต้องทำในอนาคตให้ได้

ความหมายของการวางแผนในรูปแบบนี้ จึงเน้นไปที่การแสวงหาเส้นทางที่จะเผชิญกับอนาคตในสามมิติ ได้แก่ มิติทางด้านความเสี่ยง (สามารถควบคุมได้) มิติทางด้านความไม่แน่นอน (สามารถควบคุมได้ปานกลาง) และ มิติทางด้านเวลา (ไม่สามารถควบคุมได้เลย)

ลักษณะของการวางแผนที่เป็นการควบคุมจะมีลักษณะเน้นไปที่กระบวนการ อันจะครอบคลุมในสามเรื่อง ทั้งในด้านของตัวงานหรือกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ตัวเงินหรืองบประมาณ และตัวคนหรือองค์กร ที่จะต้องรับผิดชอบตลอดจนกรรมวิธีที่จะต้องปฏิบัติร่วมกัน โดยมีเวลาเป็นบรรทัดฐานหนึ่งที่สำคัญมาก

2.2.2.3 การวางแผนคือการตัดสินใจ (planning is decision making)

นักวิชาการด้านการบริหารได้ให้ความหมายว่าการวางแผนคือการตัดสินใจในรูปแบบหนึ่ง ทั้งนี้ การตัดสินใจในสภาวะปกติที่มีข้อจำกัดคือการตัดสินใจทางเลือกต่างๆว่าจะเลือกทำอะไรในประเด็นอะไร ขณะเดียวกันการตัดสินใจดังกล่าวย่อมส่งผลที่จะไม่สามารถดำเนินการได้ในทางเลือกอื่นๆ

ฮาโรลด์ (Harold Koontz) และซีริล โอดอนเนลล์ (Cyrill O'Donnell)⁵⁵ ได้ให้ความเห็นไว้ว่าการวางแผนคือการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใครเป็นผู้ทำ การวางแผนจึงเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบัน ไปสู่สภาพในอนาคตที่พึงปรารถนา และพยายามที่จะทำให้สภาพเช่นนั้นเกิดขึ้นตามความต้องการ

⁵⁵ Koontz, H and O' Donnell, C. Principle of Management. Newyork : McGraw-Hill, 1968 อ้างถึงใน ปกรณ์ ปรียากร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 42*, น.44.

ฟรีเมอนต์ อี คาสต์ (Fremont E.Kast) และ เจมส์ อี โรเซนวิก (Jame E. Rozenweig)⁵⁶ เสนอว่า การวางแผนคือกระบวนการพิจารณาข้อมูลด้านต่างๆ เพื่อตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร โดยการตัดสินใจดังกล่าวต้องมีการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ และวิธีปฏิบัติ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

เฮซ. จี. ฮิกส์ (H.G.Hicks)⁵⁷ อธิบายว่าการวางแผนเป็นภาระหน้าที่ของผู้บริหารประการแรกที่มีความสำคัญมากที่สุด เป็นการกำหนดงานที่จะต้องดำเนินการในการวางแผนให้ได้เป็นผลสำเร็จ โดยจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ข้อมูลจากอดีต การตัดสินใจในปัจจุบัน และการทำการประเมินความสำเร็จในอนาคต

2.2.2.4 การวางแผนคือการตัดสินใจในเชิงบูรณาการ (planning is integrated decision making)

เมื่อพิจารณาเรื่องของการตัดสินใจอย่างละเอียด และมองกระบวนการตั้งแต่เริ่มต้นจนแล้วเสร็จ นักวิชาการที่เห็นด้วยกับความคิดที่ว่าการวางแผนคือการตัดสินใจได้ให้ข้อเสนอเพิ่มเติมว่า การตัดสินใจที่ดีต้องมาจากการร่วมมือระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ในองค์กร จึงมองเห็นโดยเนื้อแท้แล้วการตัดสินใจเพื่อการวางแผนจะเป็นการทำงานร่วมกันในเชิงบูรณาการ เพื่อที่จะทำให้ทุกคนในองค์กรเกิดความความผูกพันและมุ่งมั่นที่จะผลักดันให้แนวทางการดำเนินงานด้านต่างๆ ดำเนินร่วมกันไปได้อย่างราบรื่น

2.2.2.5 การวางแผนคือกระบวนการที่เป็นทางการ (Planning is formalized procedure)

เฮนรี มินท์ซ์เบิร์ก (Henry Mintzberg) ได้เสนอว่า การวางแผนเป็นกระบวนการที่เป็นทางการ โดยคำนึงถึงการบูรณาการเชื่อมโยงระบบการตัดสินใจของหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน อันจะนำไปสู่การกำหนดวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายหรือผลลัพธ์ที่ต้องการร่วมกัน โดยคำว่ากระบวนการที่เป็นทางการ (formalized procedure) ตามความหมายของ

⁵⁶ Kast, F.E and Rosenzweig, J.E., Organization and Management: A system Approach. Newyork: Mcgraw-Hill, 1970 อ้างถึงใน ปกรณ์ ปรียากร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 42*, น.44.

⁵⁷ Hick H.G., Management Newyork: Mcgraw-Hill, 1981 อ้างถึงใน ปกรณ์ ปรียากร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 42*, น.44.

มินท์เบิร์ก เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะเจาะจง คือ จะต้องมีการจำแนกกระบวนการตัดสินใจทุกกระบวนการขององค์กรให้เห็นไว้โดยชัดเจน ต้องมีการแสดงเหตุผลในกระบวนการการตัดสินใจเรื่องต่างๆ และต้องมีการเชื่อมโยงกลยุทธ์ต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันและเรียบเรียงเป็นเอกสารแผนงานและทำอย่างเป็นระบบ

2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะและแผนยุทธศาสตร์

นโยบายสาธารณะและแผนยุทธศาสตร์มีความสัมพันธ์ระหว่างซึ่งกันและกันอย่างแยกไม่ออก แต่จากที่ได้ประมวลข้อความคิดของแผนยุทธศาสตร์ในข้างต้นแล้วจะพบว่า การวางแผนยุทธศาสตร์คือเรื่องของการควบคุมอนาคตและตัดสินใจล่วงหน้าเกี่ยวกับอนาคตในระยะต่างๆ ขณะที่นักบริหารรัฐกิจได้ให้ความหมายของคำว่านโยบายกว้างขวางมากไปกว่าคำว่ายุทธศาสตร์มาก

Thomas R. Dye⁵⁸ ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส อาทิเช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่นๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดีในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม

Dye ได้ยกตัวอย่างการที่รัฐบาลเลือกกระทำการเก็บเงินจากประชาชนในรูปแบบภาษีอากรต่างๆ ทำให้นโยบายสาธารณะมีผลในการควบคุมพฤติกรรมของประชาชนในลักษณะต่างๆ อาทิเช่น การที่รัฐบาลเก็บเงินภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยในอัตราสูง ทำให้ประชาชนบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยลดลง หรือการที่รัฐบาลยกเว้นการจัดเก็บภาษีสินค้าบางประเภททำให้ประชาชนบริโภคสินค้าเหล่านั้นมากขึ้น

ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำ Dye ถือว่าเป็นสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะเท่าเทียมกัน โดยได้ยกตัวอย่าง การที่รัฐบาลบางประเทศยกเลิกนโยบายการเกณฑ์ทหาร นั่นคือ รัฐบาลเลือกที่จะไม่บังคับให้ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหารรับใช้ชาติ แต่เปลี่ยนไปรับสมัครตามความสมัครใจของประชาชน ทำให้รัฐบาลได้สมาชิกที่มีความเต็มใจที่จะทำหน้าที่ป้องกันประเทศอย่างแท้จริง หรือ กรณีการที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่ใช้นโยบายประกันการว่างงานของประชาชน

⁵⁸ สมบัติ อารังธัญวงศ์, “นโยบายสาธารณะ แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ,” พิมพ์ครั้งที่ 26, (กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, 2556), น.6.

ทำให้ประชาชนที่ตกงานไม่มีโอกาสได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาลทำให้ประชาชนที่ตกงานอยู่ดำรงชีวิตด้วยความยากลำบาก

ดังนั้น สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ ล้วนส่งผลกระทบทั้งทางบวกทางลบต่อประชาชน และการเลือกที่จะไม่กระทำของรัฐบาลถือเป็นส่วนสำคัญของนโยบายสาธารณะที่สะท้อนคุณค่าไม่ด้อยไปกว่าส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำเช่นกัน

ขณะที่ David Easton ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะว่า⁵⁹ นโยบายสาธารณะหมายถึงอำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งมวล และผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรก็คือรัฐบาล และสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็เป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม

โดยบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของระบบการเมือง ต้องเป็นบุคคลที่มีอำนาจสั่งการตามกฎหมาย (authorities) ได้แก่ ผู้อำนาจทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ นักบริหาร ที่ปรึกษาประมุขของประเทศ และผู้นำทางการเมืองอื่นๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นที่รู้จักและยอมรับในระบบการเมือง บุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับค่านิยมในสังคม โดยได้รับการยอมรับในฐานะเป็นผู้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

Easton ยังได้อธิบายความสำคัญของนโยบายสาธารณะว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญกับทั้งตัวผู้ที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย และความสำคัญที่มีต่อประชาชน ความสำคัญที่มีต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายก็คือรัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสในการดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น โดยอาจได้รับความไว้วางใจจากการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศต่อไปอีก

ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้านเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายหรืออาจมีผลรุนแรงถึงขั้นทำให้รัฐบาลต้องหมดอำนาจไป

⁵⁹ เเพ็งอ้าง, น.13.

ในบางกรณี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน แต่รัฐบาลไม่มีความสามารถพอที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาล และอาจส่งผลให้รัฐบาลหมดโอกาสในการบริหารประเทศต่อไป (ด้วยการพ่ายแพ้การเลือกตั้งให้กับพรรคการเมืองที่สามารถกำหนดนโยบายที่ดีกว่า)

สำหรับความสำคัญของนโยบายสาธารณะที่มีต่อประชาชน Easton อธิบายว่า เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนผ่านกลไกต่างๆ ทางการเมือง อาทิเช่น ผ่านพรรคการเมือง ผ่านกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ ผ่านระบบราชการ ผ่านนักการเมือง ผ่านฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ความต้องการและการสนับสนุนของประชาชนจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจะทำให้ประชาชนได้รับความพอใจ และส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนจะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น

ในทางตรงกันข้ามหากผลลัพธ์และคุณภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาของประชาชนจะส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐบาล รัฐบาลจะต้องพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายหรือปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อเรียกศรัทธาคืนจากประชาชน มิฉะนั้นรัฐบาลอาจจะไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาล (ผ่านการเลือกตั้ง) อีกต่อไป

สมบัติ อารังธัญวงศ์ นักวิชาการจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้แสดงทัศนะว่า⁶⁰ ลักษณะในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นลักษณะการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากที่สุด ยิ่งประเทศใดหรือสังคมใดมีความเป็นประชาธิปไตยสูงประชาชนจะยิ่งมีบทบาทอย่างสำคัญในการผลักดันนโยบายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

โดยเฉพาะอำนาจอธิปไตยในการกำหนดผู้ปกครองเป็นของประชาชน จะทำให้ผู้ปกครองที่เสนอตัวให้ประชาชนพิจารณาเลือกตั้งตนเองเข้าไปเป็นผู้บริหารประเทศจะต้องศึกษาให้เข้าใจถึงความต้องการของประชาชน รวมทั้งแนวทางที่จะทำให้ประชาชนเห็นว่าจะทำให้วิถีชีวิตของประชาชนดีขึ้นเพื่อเสนอให้ประชาชนทราบอย่างชัดเจนว่าถ้าประชาชนเลือกตนเข้าไปบริหารประเทศตนเองจะกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศอย่างไรบ้างเพื่อให้เกิดประโยชน์

⁶⁰ เฟื่องอ้าง, น.35.

แก่ประชาชนสูงสุด หากประชาชนเห็นด้วยกับนโยบายของผู้รับสมัครเลือกตั้งคนใดมากที่สุด บุคคลนั้นจึงจะมีโอกาสได้รับความไว้วางใจในการบริหารประเทศ ในทางตรงกันข้าม หากประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของผู้สมัครเลือกตั้งคนใด บุคคลนั้นก็หมดโอกาสที่จะได้บริหารประเทศไปโดยปริยาย

สมบัติยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่า อย่างไรก็ตามในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำเพียงใด หากเปิดโอกาสให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการปฏิวัติ รัฐประหาร ประชาชนจะมีโอกาสพัฒนาความรู้ความเข้าใจของตนต่อคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น และในที่สุดประชาชนจะมีบทบาทอย่างสำคัญทั้งในการผลักดันนโยบายและการกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายและค่านิยมของประชาชน

เมื่อสรุปความหมายของนโยบายสาธารณะแล้ว สมบัติได้อธิบายเพิ่มเติมถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะและแผนยุทธศาสตร์ว่า นโยบายสาธารณะมิได้เป็นเพียงสิ่งแสดงเจตจำนง หรือความตั้งใจของรัฐบาลที่จะกระทำหรือไม่กระทำการสิ่งใดเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมถึงการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงด้วย ทั้งนี้ การนำนโยบายไปปรากฏให้เป็นจริงจำแนกได้ในสองลักษณะ

ลักษณะแรก เป็นการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ทันทีโดยไม่ต้องจัดทำแผนหรือมีการวางแผนที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น การตัดสินใจประกาศปรับลดอัตราภาษี หรือการออกประกาศห้ามขายสินค้าที่เป็นอันตราย เป็นต้น

ลักษณะที่สอง เป็นการเป็นการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องทำการวางแผนรองรับ อาจเป็นแผนระยะสั้นที่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้บูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนขึ้นเอง หรือแผนระยะยาวที่มีหน่วยงานกลางในการกำหนดแผน แล้วส่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการแปลงแผนเป็นแผนงานประจำปี อาจจะเป็นแผนงานหรือเป็นโครงการแล้วแต่ความเหมาะสมของภารกิจแต่ละหน่วยงาน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแผนคือสิ่งที่ป็นรูปธรรมของนโยบายที่ประกอบด้วยมาตรการและกิจกรรมต่างๆ ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติปรากฏจริง และแผนที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็คือผลผลิตจากการวางแผน ทั้งนี้ เมื่อแผนถูกนำไปปฏิบัติผู้ปฏิบัติจะต้องประเมินและตรวจสอบว่า มาตรการและกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ และเมื่อปฏิบัติหรือคาดการณ์ว่าหากปฏิบัติแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคใดบ้าง ปัญหาอุปสรรคต่างๆ เหล่านั้นสามารถแก้ไขได้หรือไม่และส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายเพียงใด เพื่อนำข้อมูลเกี่ยวกับสภาพ

ปัญหาต่างๆ นำมาใช้ในการปรับปรุงการวางแผนใหม่ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น หรือท้ายที่สุดอาจจำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายให้เป็นนโยบายที่มีความเหมาะสมกับประชาชนต่อไป

2.2.4 รูปแบบของนโยบายสาธารณะและความสัมพันธ์กับเจตจำนงแห่งรัฐ

เมื่อใช้หลักในการทางกฎหมายมหาชนเป็นเกณฑ์ในการจำแนกรูปแบบของนโยบายสาธารณะเราสามารถจำแนกรูปแบบของนโยบายสาธารณะออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ นโยบายสาธารณะที่แสดงเป็นรูปแบบกฎหมาย นโยบายสาธารณะที่แสดงออกในรูปแบบของการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา นโยบายสาธารณะที่เป็นมติคณะรัฐมนตรี และในรูปแบบของแผนงานหรือโครงการที่เป็นลายลักษณ์อักษร

2.2.4.1 นโยบายสาธารณะในรูปแบบกฎหมาย

นโยบายสาธารณะในรูปแบบของกฎหมาย สามารถอธิบายโดยกรอบของบ่อเกิดของกฎหมาย (Source of Law) ใน 4 รูปแบบ ได้แก่

(1) กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในทางวิชาที่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะการออกกฎหมายถือเป็นการแสดงเจตจำนงหรือการเลือกตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐ นโยบายที่ออกมาในรูปแบบของกฎหมายที่ออกมาโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ พระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยอาศัยความชอบธรรมจากผู้แทนของประชาชนให้ความเห็นชอบในการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้⁶¹ โดยรัฐธรรมนูญอาจกำหนดอำนาจให้คณะรัฐมนตรีศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งประชาชนเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้

(2) กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร นอกจากกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ฝ่ายบริหารที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้แทนประชาชนยังสามารถตรากฎหมายขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและต้องไม่มีบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน อาทิเช่น การตราพระราชกำหนด อันได้แก่ พระราชกำหนดทั่วไปและพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีและเงินตรา หรือการออกกฎหมายลำดับรอง อันได้แก่ การออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และการออกข้อบังคับต่างๆ

⁶¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 มาตรา 26

(3) กฎหมายที่ออกโดยองค์การมหาชนที่มีอำนาจอิสระ (autonomy)

อาทิ⁶² กฎหมายซึ่งบัญญัติโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องใช้อำนาจได้เฉพาะที่มีกฎหมายให้อำนาจนั้นไว้และต้องไม่ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยยึดหลักการกระจายอำนาจในเชิงพื้นที่ (Décentralisation territoriale) ซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมที่จะมีอำนาจบริหารจัดการเฉพาะแต่ในพื้นที่ที่ตนได้รับการกระจายอำนาจมาเท่านั้น เว้นแต่เป็นความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการต่างหากตามที่กฎหมายกำหนด

(4) คำพิพากษাবรรทัดฐานของฝ่ายตุลาการ ซึ่งสามารถพิจารณา

ออกเป็น 2 แนวทาง โดยในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ คำพิพากษาของกฎหมายไม่ใช่บ่อเกิดของกฎหมาย ส่วนในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ถือว่าหลักคำพิพากษาของศาลเป็นหลักทางกฎหมาย โดยคำพิพากษাবรรทัดฐานของฝ่ายตุลาการจะต้องรักษาไว้ซึ่งหลักนิติรัฐและไม่เป็นการก้าวก้าวการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ คำพิพากษาของฝ่ายตุลาการของทั้งสองระบบล้วนหมายถึงการแสดงเจตจำนงของรัฐในอีกรูปแบบหนึ่ง

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอเสนอข้อสังเกตให้ชัดเจนว่า บ่อเกิดของกฎหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ “รัฐธรรมนูญ” ไม่ควรถือเอาเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะประเภทหนึ่ง เนื่องจากในประเทศที่ปกครองตามหลักนิติรัฐ ผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญหรือผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งสถาบันในรัฐธรรมนูญจะกำหนดกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวกับลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ การจัดสรรอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันในรัฐธรรมนูญ และการให้การรับประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน ซึ่งลักษณะสำคัญทั้งสองประการดังกล่าวถือเป็นสิ่งพื้นฐานที่รัฐไม่สามารถเลือกที่จะ “ไม่กระทำ” ตามหลักนโยบายสาธารณะได้ กรณีที่รัฐเลือกที่จะไม่กระทำตามรัฐธรรมนูญจึงมีกรณีเดียวคือการที่ประชาชนหรือผู้แทนประชาชนเห็นพ้องร่วมกันอย่างเป็นทางการ (Consensus decision-making) ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดไม่สอดคล้องกับเจตจำนงแห่งรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเสนอให้ทำการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เข้ากับเจตจำนงดังกล่าวและปฏิบัติตามกรอบแห่งรัฐธรรมนูญต่อไป

⁶² ญัตติพล ใจจริง และ กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, “ข้อบัญญัติท้องถิ่น,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ข้อบัญญัติท้องถิ่น_\(ผศ.ดร.ญัตติพล_ใจจริงและกฤษณ์_วงศ์วิเศษธร\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ข้อบัญญัติท้องถิ่น_(ผศ.ดร.ญัตติพล_ใจจริงและกฤษณ์_วงศ์วิเศษธร)).

2.2.4.2 นโยบายสาธารณะที่เป็นการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ได้แก่ นโยบายทั่วไปที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องแสดงเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีว่า ภายในวาระการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีชุดนั้นๆ จะบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร มีแนวทางและเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้างๆ อย่างไรบ้าง และจะเสนอสิ่งที่ต้องการเข้าไปดำเนินการหรือแก้ปัญหาในระยะเร่งด่วนอย่างไร รวมทั้งมีการวางแผนทางในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว เมื่อสมาชิกรัฐสภาได้รับทราบนโยบายของคณะรัฐมนตรีแล้ว คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะเป็นข้อผูกมัดให้คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

สาเหตุที่คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้น⁶³ เนื่องมาจากว่า คณะรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดังเช่นในกรณีของระบบประธานาธิบดี แต่คณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นตัวแทนในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากเลือกสมาชิกด้วยกันคนหนึ่งขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีคนดังกล่าวไปจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อนำนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้เป็นนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน แต่ทั้งนี้ในสภาพความเป็นจริงยังมีตัวแปรอื่นๆ ที่อาจทำให้นโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเป็นคณะแนวทางการกับนโยบาย เช่น การจัดตั้งรัฐบาลผสม จึงต้องมีการผสมผสานนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ รัฐสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน จึงควรให้รัฐสภามีโอกาสเข้าตรวจสอบหรือควบคุมได้ตั้งแต่ในเบื้องต้น เพราะนโยบายของรัฐบาลอาจเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องหรืออาจนำไปสู่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ในโอกาสต่อไป นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาอีกด้วย

ข้อพิจารณาประการหนึ่งคือหลักความรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี รัฐบาลควรจะรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก เนื่องจากผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นตัวแทนในรัฐสภาและเป็นตัวแทนในการบริหารบ้านเมือง ยกตัวอย่างเช่น กรณีการพิจารณานโยบายต่างๆ ของรัฐบาลตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทีคณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญมากกว่าวุฒิสภา

⁶³ นราภัทร เพชรหมณี, “แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน>.

โดยเฉพาะในกรณีที่ถูกวิพากษ์มาจากการแต่งตั้ง⁶⁴ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบการทำงานต่อวุฒิสภาด้วย สมาชิกวุฒิสภาจึงควรมีที่มาที่มีจุดยึดโยงกับประชาชน ส่วนสมาชิกวุฒิสภาผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้ง ควรมีอำนาจหน้าที่เพียงการกลั่นกรองงานนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

2.2.4.3 นโยบายสาธารณะในรูปแบบที่เป็นมติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีถือได้ว่าเป็นแนวนโยบายในการดำเนินงานของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ให้คำนิยามของมติคณะรัฐมนตรีว่า⁶⁵ มติคณะรัฐมนตรีคือผลการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น มติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการอนุมัติร่างกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการการกำหนดระเบียบและแบบแผนในการปฏิบัติราชการ โดยทั่วไปมติคณะรัฐมนตรีมีผลใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าว เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น สิ่งที่ต้องพิจารณาอยู่เสมอคือสถานะของมติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายและจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ รวมทั้งไม่สามารถอ้างเป็นข้อยกเว้นบทกฎหมายได้ ดังนั้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติในเชิงนโยบายให้ดำเนินการเรื่องใดซึ่งมีกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการ หน่วยงานของรัฐก็ยังไม่สามารถดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นได้จนกว่าจะแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดอำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเสียก่อน ส่วนกรณีที่หน่วยงานของรัฐพบว่ามติคณะรัฐมนตรีที่เคยปฏิบัติอยู่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐเสนอขอปรับปรุงหรือขอยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายต่อไป

2.2.4.4 นโยบายสาธารณะในรูปแบบของแผนงานหรือโครงการที่เป็นลายลักษณ์อักษร

นโยบายที่เราเห็นกันชัดเจนบ่งชี้ที่สุดจะปรากฏในรูปของแผน โครงการ หรือกิจกรรมที่รัฐบาลที่กระทำเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เนื่องจาก

⁶⁴ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, “หลักกฎหมายการคลัง,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2558), น.197.

⁶⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2562, จาก <http://www.soc.go.th/acrobat/QA1.pdf>.

แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เป็นเรื่องของการถ่ายทอดเป้าหมายของแต่ละเรื่องไปสู่การปฏิบัติ สำหรับประเทศไทยแล้วแผนที่เป็นหลักในการพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมาคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และแผนตามกฎหมายต่างๆ ที่ส่วนราชการหน่วยงานของตนเองที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบจัดทำแผนเพื่อบูรณาการเข้ากับส่วนราชการอื่นๆ โดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการลงนาม ประกาศแผนย่อมจะเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในระดับของแผนต่างๆ อาทิ แผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พุทธศักราช 2556 คณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คือผู้มีอำนาจในการอนุมัติแผน ส่วนผู้ที่ลงนามประกาศใช้แผนดังกล่าวคือ ประธานคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้แผนงานหรือโครงการจะบอกถึงเป้าหมายของแต่ละกิจกรรมที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ตัวชี้วัดและแผนปฏิบัติการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ที่ต้องการให้บรรลุเท่านั้น ส่วนการดำเนินกิจกรรมตามแผนงานหรือโครงการของภาครัฐล้วนต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติต่างๆ

2.3 การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในต่างประเทศ

การพิจารณาศึกษาการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในต่างประเทศ ณ ที่นี้ หมายถึงการศึกษา การจัดทำแผนระยะยาวที่ไม่ได้เจาะจงไปที่เนื้อหาเฉพาะด้าน โดยต้องพิจารณาสถานะทางกฎหมาย ประกอบไปคู่ขนานกัน กล่าวคือ บางประเทศมียุทธศาสตร์ชาติหรือแนวนโยบายของรัฐระยะยาวที่มีสถานะในทางกฎหมายลำดับสูง ได้แก่ การเป็นการวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ประกาศใช้ตามกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ ขณะที่บางประเทศมีการวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในระดับพระราชบัญญัติซึ่งถูกกำหนดไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร หรือบางประเทศมีการวางแผนยุทธศาสตร์ในระดับความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่กรณี

แนวคิดในการวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของแต่ละประเทศ ถือเป็นเรื่องของทางการเมืองที่ต้องการบรรจุเจตนารมณ์ของแต่ละรัฐในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งลงไปในตัวบทกฎหมาย กรณีที่กฎหมายเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐฉบับใดถูกแก้ไขได้ยาก ย่อมแสดงว่ารัฐนั้นๆ ไม่ต้องการให้เจตนารมณ์ของรัฐเปลี่ยนแปลงไปมาก อันมีลักษณะแนวคิดของรัฐนั้นที่เป็นอนุรักษ์นิยม แต่หากรัฐใดที่ต้องการให้เจตนารมณ์ของรัฐปรับตัวตามสภาพแวดล้อมและบริบทต่างๆ ได้ง่าย สถานะและสภาพบังคับใช้ทางกฎหมาย รวมทั้งกรอบความละเอียดของเนื้อหาและกรอบระยะเวลา ถูกจะลดความเข้มข้นลงไปเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายแห่งรัฐแต่เดิมนั้นไม่ได้ปรากฏอยู่ในหมวดใดหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญ หากแต่กระจายอยู่ให้มาตราต่างๆ เพื่อแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อาทิ เรื่องของการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ การควบคุมและการจำกัดอำนาจ รวมทั้งการวางบทบาทให้แก่ผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยไม่ได้มีการนำแนวนโยบายมาบรรจุลงในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นกฎหมายพื้นฐานในการวางโครงสร้างของรัฐ การบัญญัติแนวนโยบายของรัฐลงในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต่างๆ จึงถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสับสนในตัวของผู้ร่างกฎหมายเอง เนื่องจากสภาพความรับผิดชอบของการตัดสินใจทางนโยบายถือเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองที่มุ่งประสงค์ไปที่การแข่งขันในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในตัวนโยบาย การที่ผู้ร่างกฎหมายต้องการให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีผลบังคับใช้โดยใช้วิธีการบัญญัติลงไปในกฎหมายเพื่อทุกหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม ก็มักจะไม่เกิดประโยชน์ในการบังคับใช้จริงประเทศต่างๆ เนื่องจากธรรมชาติของนโยบายคือเป็นเรื่องของการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง การเลือกที่จะกำหนดนโยบายลงในกฎหมายจึงเสมือนว่าเป็นการเลือกที่จะปฏิเสธทางเลือกอื่นๆ ที่อาจจะเกิดประโยชน์ด้วยเช่นกัน

การกำหนดบทบัญญัติของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถือเป็นรูปแบบของการร่างกฎหมายในประเทศอนุรักษนิยม เกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญไวมาร์ของเยอรมนี ค.ศ. 1918 ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐโดยปรากฏอยู่ในหมวดสิทธิหน้าที่ของประชาชน หลังจากนั้นเพียงไม่กี่ปีรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐไอร์แลนด์ฉบับปี ค.ศ. 1937 ได้กำหนดแนวนโยบายของรัฐแยกเป็นหมวดต่างหากเป็นที่แรก⁶⁶ อันเป็นต้นแบบให้แก่รัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ ได้แก่รัฐธรรมนูญของอินเดียในปี 1949 และรัฐธรรมนูญของไทยในปีเดียวกัน⁶⁷ (รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492) ซึ่งเป็นประเทศที่สามที่นำตัวอย่างจากรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐไอร์แลนด์และรัฐธรรมนูญของอินเดียมาใช้⁶⁸

ตามหลักประชาธิปไตย พรรคการเมืองหรือรัฐบาลทั้งหลายต้องสามารถกำหนดนโยบายบริหารประเทศอย่างเป็นอิสระ ในทางที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

⁶⁶ ปกรณ์ ปริยากร, “การพัฒนานโยบายการบริหารราชการแผ่นดินไปสู่การพัฒนาที่มุ่งเน้นความสมดุล บทวิเคราะห์สาระสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552), น.48.

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ

⁶⁸ ปกรณ์ ปริยากร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 66*, น.51.

โดยสามารถสร้างกลยุทธ์แห่งชาติ ทั้งระดับล่าง (ระดับท้องถิ่น) ระดับกลาง (ระดับภาค) และระดับสูง (ระดับรัฐ) มาแก้ปัญหา เพื่อมาสนับสนุนนโยบายรัฐตามรัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาลในด้านต่างๆ ได้เสมอ ประเทศที่ไม่ได้มีการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐต่างๆ ก็ต้องมีแผนบางอย่างเพื่อเป็นหลักการบริหารประเทศ โดยมีรัฐบาลที่มีลักษณะแนวคิดตามความต้องการของประชาชนเข้ามาบริหารประเทศ มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และจัดการนโยบายรัฐและนโยบายรัฐบาลในทางปฏิบัติให้เป็นไปตามที่แถลงไว้นั้นเป็นสำคัญ อาทิเช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 ของประเทศฝรั่งเศส⁶⁹ ได้มีการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารให้สามารถที่จะกระทำการใดๆ ได้หากมิใช่เรื่องที่อยู่ในขอบเขตที่จะต้องออกเป็นรัฐบัญญัติ ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการก่อตั้งและยุบเลิกการให้บริการสาธารณะไปโดยปริยาย แต่ก็มีเงื่อนไขต่างๆ อาทิ ความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและการได้รับความเห็นชอบงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรที่สามารถเข้ามารับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีอำนาจในทางกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจน ขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำบริการสาธารณะต้องอยู่ภายใต้สภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ ข้าราชการ เป็นต้น

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้มอบหมายให้ผู้แทนของกระทรวงการต่างประเทศไปดำเนินการศึกษาและรวบรวมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของประเทศต่างๆ ทั่วโลก พบว่ามีประเทศที่จัดทำยุทธศาสตร์ชาติรวมกว่า 60 ประเทศทั่วโลก⁷⁰ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ หรือประเทศเวียดนาม ต่างก็ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทั้งสิ้น ส่วนประเทศในยุโรปและอเมริกานั้นมีเพียงการจัดทำแผนระยะยาวเฉพาะด้าน ระยะเวลาประมาณ 10 - 20 ปี ส่วนประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลาง แอฟริกา ลาตินอเมริกา เอเชีย และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะมียุทธศาสตร์ในภาพรวม ระยะเวลา 10 - 30 ปี

ประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศมีการประกาศใช้กลยุทธ์ระดับชาติ (National strategy) เพื่อเสริมนโยบายรัฐบาล เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา แต่มีเพียงประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่กำหนดแผนงานต่างๆ ในทุกส่วนของระบบกฎหมาย ทั้งกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้ในรัฐธรรมนูญการกำหนดหน้าที่ของรัฐ แผนการปฏิรูปประเทศในรัฐธรรมนูญ

⁶⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ,” (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560), น.76.

⁷⁰ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามธรรมนูญฉบับใหม่,” วารสารจุลนิติ, ปีที่ 14, ฉบับที่ 2, (มีนาคม - เมษายน 2560).

และการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มีผลบังคับใช้ในทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ยังไม่นับรวมแผนระดับชาติตามกฎหมายอื่นๆ ที่ออกมาก่อนหน้านั้น⁷¹

การกำหนดขอบเขตเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสมย่อมแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมความจำเป็นของแต่ละประเทศ ประเทศที่มียุทธศาสตร์ชาติส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกา รวมถึงบางประเทศในเอเชียและลาตินอเมริกา เช่น จอร์แดน บาร์เรน ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประเทศที่มียุทธศาสตร์ชาติ เช่น บรูไน เวียดนาม อินโดนีเซีย และมาเลเซีย โดยงานผู้เขียนจะขอยกกรณีศึกษาแผนยุทธศาสตร์ 5 แผนดังกล่าว ดังนี้

2.3.1 สหรัฐอเมริกา (National grand strategy)

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดกลยุทธ์ระดับสูงแห่งชาติ (National grand strategy) ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 อันมีที่มาจากสหรัฐอเมริกาประกาศเป็นพันธมิตรกับฝรั่งเศสซึ่งได้สนับสนุนกษัตริย์นโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoleon Bonaparte) ในการทำสงครามกับอังกฤษ นำมาสู่ความขัดแย้งความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ การรบครั้งดังกล่าวกินอาณาบริเวณไปกว้างขวางมาก จนสหรัฐอเมริกาพ่ายแพ้ในสงครามการรบที่ประเทศแคนาดา และการเผากรุงวอชิงตัน ในปี 1814 บทเรียนความพ่ายแพ้ดังกล่าวนำไปสู่การออกกลยุทธ์ระดับสูงแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา โดยไม่ได้เป็นแค่เพียงกลยุทธ์ทางการทหารเท่านั้น แต่ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการวางแผนเพื่อแก้วิกฤตความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การสร้างความมั่นคง การปกป้องประเทศชาติ และการสร้างสันติภาพของสหรัฐอเมริกากับประเทศในยุโรป

ขอบเขตกลยุทธ์ระดับสูงแห่งชาติ (National grand strategy) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเน้นกลยุทธ์ ด้วยการชิงเคลื่อนไหวก่อนฝ่ายตรงข้ามหรือคู่แข่ง (Preemption) การตัดสินใจโดยเอาตนเองเป็นที่ตั้ง (Unilateralism) และการครองความเป็นเจ้า (Hegemony) ในพื้นที่ทวีปอเมริกาเหนือของสหรัฐอเมริกาเพื่อสร้างดุลอำนาจกับประเทศภาคพื้นยุโรป อันได้แก่พื้นที่ของอังกฤษ สเปน และฝรั่งเศส ที่เข้าปกครองบางพื้นที่ในอเมริกาเหนือแต่เดิม ภายใต้นโยบายด้านการต่างประเทศของประธานาธิบดี James Monroe ที่เน้นความยิ่งใหญ่ของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภาในปี ค.ศ. 1823 ที่ว่า “กลุ่มประเทศเจ้าอำนาจยุโรปไม่ควรเข้าไปตั้งอาณานิคม

⁷¹ โชคชัย สุทธาเวช, “นโยบายรัฐตามรัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาลสำคัญกว่ายุทธศาสตร์ชาติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2562, จาก <https://prachatai.com/journal/2017/09/73103>.

ในอเมริกา และอเมริกาก็จะไม่ไปทำสงครามกับประเทศเจ้าอำนาจทั้งหลายในยุโรป” ซึ่งในกาลต่อมาเรียกกันว่า “หลักการหรือลัทธิมอนโร” โดยการแถลงนโยบายดังกล่าวถือเป็นหลักการด้านการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาตราจนทุกวันนี้

แต่ทว่า กลยุทธ์ระดับสูงแห่งชาติได้ถูกลดระดับเหลือเพียง “การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงของประเทศสหรัฐอเมริกา” ในปัจจุบัน⁷² (The U.S. National Security Strategies: NSS) และถือเป็นเอกสารด้านความมั่นคงระดับชาติที่เกิดจากกระบวนการและขั้นตอนที่ได้ผ่านการคิดวิเคราะห์ การพิจารณาไตร่ตรอง และการประสานงานร่วมกันอย่างครอบคลุมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลเพียงฉบับเดียวที่ได้จัดพิมพ์ขึ้นมา การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ถูกพัฒนาขึ้นโดยผ่านการติดต่อประสานงานกันระหว่างและจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคงของชาติทั้งจากปัญหาและภัยคุกคามภายในประเทศและจากภายนอกประเทศสหรัฐยุทธศาสตร์แห่งชาติในปี 2014 ของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลสหรัฐภายใต้การนำของประธานาธิบดีบารัค โอบามา ในสมัยที่ 2 ได้ให้ความสำคัญลำดับต้นต่อการร่วมมือกับนานาประเทศในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ การสู้รบระหว่างประเทศและกลุ่มหัวรุนแรง การต่อต้านการแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์การกระชับความสัมพันธ์กับพันธมิตร และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ

การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการกำหนด “ยุทธศาสตร์ชาติ” ในทุกๆ ปี ยกตัวอย่างเช่น ยุทธศาสตร์แห่งชาติ ปี 2014 ของสหรัฐอเมริกา จัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริม “ผลประโยชน์แห่งชาติ” (National Interests) ประกอบด้วย 4 ประการ คือ 1) ความมั่นคง (ทางทหาร เศรษฐกิจ ความมีศักดิ์ศรีของประเทศ และประชาชน ฯลฯ) 2) ความเจริญรุ่งเรือง (เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ สังคม ฯลฯ) 3) การเคารพต่อค่านิยมอเมริกัน 4) การใช้กฎระเบียบระหว่างประเทศ เป็นต้น

⁷² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 46*.

2.3.2 สหพันธรัฐมาเลเซีย (Wawasan 2020)

2.3.2.1 ที่มาของการจัดทำยุทธศาสตร์

มาเลเซียเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 5 ปี ตั้งแต่ปี 2499⁷³ (First Malayan Plan) ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่จะได้รับเอกราชจากอังกฤษ โดยหลังจากได้รับเอกราชแล้ว มาเลเซียยังคงจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 5 ปี ตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่อังกฤษได้ริเริ่มไว้⁷⁴ ทั้งนี้ มาเลเซียจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในปี 2509 (First Malaysia Plan) ต่อมาในปี 2514 มาเลเซียได้กำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศระยะยาวออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (2514-2533) นโยบายพัฒนาใหม่ (2534-2543) และนโยบายวิสัยทัศน์การพัฒนา (2544-2553) จากปี 2509 จนถึงปัจจุบัน มาเลเซียมีแผนพัฒนาฯ รวม 11 แผน โดย แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 11 ของมาเลเซียได้เริ่มประกาศใช้ในปี 2559

สำหรับการวางวิสัยทัศน์ 2020 เริ่มต้นขึ้นในปี 2534 นายกรัฐมนตรีและผู้นำพรรคองค์การสหมาเลย์แห่งชาติ หรืออูมโน (United Malay National Organization: UMNO)⁷⁵ ดร. มหาเธร์ โมฮัมหมัด (Tun Dr. Mahathir bin Mohamad) ได้ประกาศ “วิสัยทัศน์ 2020” หรือ “Vision 2020” (ภาษามลายูใช้คำว่า Wawasan 2020) ซึ่งเป็นช่วงของแผนพัฒนาประเทศ ฉบับที่ 6⁷⁶ โดยกำหนดอนาคตประเทศมาเลเซียไว้ว่า “มาเลเซียจะต้องเป็นประเทศพัฒนาแล้วให้ได้ในปี 2563” ซึ่งใช้ระยะเวลาประมาณ 30 ปี และมีแผนพัฒนาระยะ 5 ปีรองรับ การกำหนดวิสัยทัศน์ 2020 ได้นำแนวคิดการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่ได้จากการวิเคราะห์จุดอ่อนของประเทศในเรื่องความหลากหลายชาติพันธุ์⁷⁷ ซึ่งในช่วงก่อนหน้าที่จะประกาศวิสัยทัศน์ 2020 ภาครัฐของมาเลเซียได้ให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มคนมาเลเซียเชื้อชาติมลายู “ภูมิบุตร” นอกกลุ่มคนมาเลเซียเชื้อชาติจีนและเชื้อชาติอินเดียที่อพยพเข้ามาภายหลัง รวมถึงคนไทยติดแผ่นดินที่อยู่ทางตอนเหนือของมาเลเซียด้วย⁷⁸ ซึ่งเป็นผลจากนโยบายการกระจายความเจริญทาง

⁷³ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “มาเลเซีย : ก้าวสู่ศตวรรษวิสัยทัศน์ 2020,” วารสารเศรษฐกิจและสังคม, ปีที่ 52, ฉบับที่ 3, (กรกฎาคม - กันยายน 2558). หน้า 42

⁷⁴ เพิ่งอ้าง.

⁷⁵ เพิ่งอ้าง.

⁷⁶ เพิ่งอ้าง.

⁷⁷ เพิ่งอ้าง.

⁷⁸ เพิ่งอ้าง.

เศรษฐกิจโดยวิธีการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจให้กับกลุ่มภูมิบุตร แต่วิธีการดังกล่าวกลับทำให้ประชาชนในชาติประเทศขาดความสามัคคี

จากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นดังกล่าว สหพันธรัฐมาเลเซียจึงได้มีการประกาศใช้วิสัยทัศน์ในปี 2020 ในชื่อว่า “Wawasan 2020” ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี⁷⁹ โดยเป็นวิสัยทัศน์หลักในการเพิ่มรายได้และคุณภาพบริการสาธารณะ (Public Well-being) ให้กับประชาชนทั่วทั้งประเทศ⁸⁰ ซึ่งได้ตั้งเป้าหมายให้ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในปี 2020⁸¹ โดยนำหลักการพัฒนา The Blue Ocean Strategy นั่นคือการทำน้อยแต่ได้มากในชื่อกลยุทธ์น่านน้ำสีคราม National Blue Ocean Strategy (NBOS)⁸² หรือที่เรียกกันในภาษาราชการของมาเลเซียว่า The Malaysian National Development Strategy (MyNDS) มีขอบเขตใน 6 เรื่อง ได้แก่⁸³ เรื่องความเป็นธรรมในสังคม สวัสดิภาพ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาอย่างยั่งยืน การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ให้นำนวัตกรรมและการเพิ่มพูนองค์ความรู้ยุทธศาสตร์พิเศษ สำหรับการปฏิรูประบบราชการให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง โดยชาวมาเลเซียทุกคนจะต้องมีจิตสำนึกในความเป็นมาเลเซียเหมือนกัน กล่าวได้ว่า Vision 2020 หรือ วิสัยทัศน์ พุทธศักราช 2563 คือ วิสัยทัศน์แห่งชาติที่ได้กำหนดอนาคตประเทศมาเลเซียไว้ว่า “มาเลเซียจะต้องเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วภายในปีพุทธศักราช 2563 (2020)” โดยมีเป้าหมายสามประการ⁸⁴ ดังนี้

⁷⁹ Prime Minister's Office of Malaysia Official Website, “Vision 2020 - Prime Minister's Office of Malaysia,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2561, จาก <https://www.pmo.gov.my/vision-2020/>.

⁸⁰ Universiti Tun Hussein Onn Malaysia, “National Blue Ocean Strategy,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2561, จาก <http://uctc.uthm.edu.my/index.php/national-blue-ocean-strategy-nbos>.

⁸¹ เพิ่งอ้าง.

⁸² เพิ่งอ้าง.

⁸³ โชคชัย สุทธาเวช, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 71*.

⁸⁴ ปิยวรรณ กลิ่นศรีสุข, “วิสัยทัศน์ 2020,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <http://aseanpedia.wu.ac.th/site/readencyclopedia?id=195>.

หนึ่ง มาเลเซียจะต้องเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วภายในปี พุทธศักราช 2563 (2020)

สอง มาเลเซียจะต้องรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจให้ได้ร้อยละ 7 ต่อปี (ตามค่าจริง) ทุกปีตลอด 30 ปี จากปี พุทธศักราช 2533 ถึงปี 2563

สาม เศรษฐกิจของมาเลเซียจะเข้มแข็งขึ้นเป็น 8 เท่า จากที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Products : GDP) ของมาเลเซียในปี พุทธศักราช 2533 เท่ากับ 115,000 ล้านริงกิต เมื่อถึงปีพุทธศักราช 2563 ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของมาเลเซียจะต้องเพิ่มเป็น 920,000 ล้านริงกิต (คิดตามค่าเงินในปีพุทธศักราช 2533)

สำหรับที่มาในทางเนื้อหาของการประกาศใช้วิสัยทัศน์ 2020 เริ่มต้นจากการที่ ดร.มหาเธร์ ได้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Consultative Council-NECC) ในปี ค.ศ. 1989⁸⁵ โดยมีตนศรี มุห์หมัด กาลาลี ซาฟี (Mohammad Ghazali bin Shafie) ดำรงตำแหน่งประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ และใช้เวลาในการร่างข้อเสนอการพัฒนาทางเศรษฐกิจมาเลเซียเป็นเวลานานถึง 2 ปี⁸⁶ อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ศึกษาข้อดีของนโยบายเศรษฐกิจเพื่อนำมาประกอบในการนำประเทศมาเลเซียสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้วอย่างสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 2020 โดยแนวคิดของนโยบายเศรษฐกิจใหม่ที่ได้เข้ามาดำเนินการต่อนั้นก็คือ การกำจัดความยากจนโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ การปรับโครงสร้างทางสังคมโดยยกเลิกการเอาเชื้อชาติไปสัมพันธ์กับหน้าที่ และการสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในการสร้างเอกภาพของชาติ

2.3.2.2 ลักษณะและขอบเขตของยุทธศาสตร์

วิสัยทัศน์ 2020 ของมาเลเซีย มีระยะเวลาดำเนินการของแผน 30 ปี (2534-2563)⁸⁷ มีเป้าหมายของยุทธศาสตร์ คือ ทำให้ประชากรมาเลเซียมีรายได้ต่อหัว USD 15,000 / ปี ภายในปี 2563 ซึ่งจะถือเป็นการพามาเลเซียให้ก้าวไปเป็นประเทศรายได้สูง มีแนวทางและนโยบายตามวิสัยทัศน์ 2020 ดังต่อไปนี้คือ

⁸⁵ เพิ่งอ้าง.

⁸⁶ เพิ่งอ้าง.

⁸⁷ สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี, “แอบส่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ” ของประเทศใกล้เคียง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2562, จาก <https://pmdu.soc.go.th/national-strategy-from-nearby-countries/3266>.

“... ภายในปี 2020 มาเลเซียจะเป็นประเทศเอกภาพซึ่งประกอบด้วยสังคมที่มั่นคง เปี่ยมไปด้วยคุณค่าทางคุณธรรมจริยธรรมที่แข็งแกร่ง เป็นสังคมเสรีประชาธิปไตยที่มีน้ำอดน้ำทน เมตตา มีความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ก้าวหน้าและรุ่งเรือง และมีระบบเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งต้นตัว ยืดหยุ่นและหลากหลายโดยมีหลัก 9 ประการ ที่เป็นเป้าหมายของเรามาตั้งแต่ประกาศเอกราช...”

โดยได้กำหนด 9 ยุทธศาสตร์สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติ⁸⁸ ดังนี้

1. สร้างชาติให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความสำนึกและจุดมุ่งหมายร่วมกันเป็นชาติที่มีความสงบ มีบูรณาการด้านดินแดน มีความสามัคคี มีความรักและเสียสละต่อชาติบ้านเมือง
2. สร้างสังคมที่มีความเป็นอิสระ มั่นคงและพัฒนาที่มีความเชื่อมั่นศรัทธา และมั่นใจในตัวเอง มีความภาคภูมิใจในสิ่งที่ตนเป็นอยู่และความสำเร็จที่ได้รับ มีความแข็งแกร่งพอที่จะเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ แสวงหาความเป็นเลิศตระหนักในศักยภาพของตน ไม่ตกอยู่ใต้อำนาจของผู้หนึ่งผู้ใดและเป็นที่ยอมรับนับถือจากประชาคมนานาชาติ
3. สร้างสังคมประชาธิปไตยที่สมบูรณ์เต็มรูปแบบเสริมสร้างและพัฒนาประเทศให้เป็นสังคมประชาธิปไตยที่มีความเจริญก้าวหน้าแบบมาเลเซียที่ยึดถือชุมชนเป็นสำคัญ และเป็นแบบอย่างให้กับประเทศอื่นๆ
4. เสริมสร้างสังคมที่มีความเจริญงอกงามทั้งด้านคุณธรรมและจริยธรรมเป็นพลเมืองที่เคร่งครัดต่อศาสนาและค่านิยมที่ดี
5. สร้างสังคมที่มีเสรีภาพและมีความอดทน ให้ชาวมาเลเซียทุกเชื้อชาติและศาสนามีอิสระที่จะปฏิบัติและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามขนบธรรมเนียม ประเพณีวัฒนธรรม และความเชื่อทางศาสนา โดยมีจิตสำนึกในความเป็นชาติเดียวกัน
6. สร้างมาเลเซียให้เป็นสังคมวิทยาศาสตร์และมีความก้าวหน้า มีนวัตกรรมและรู้จักการมองไปในอนาคต มิใช่เพียงแต่เป็นผู้บริโภคเทคโนโลยีเท่านั้น แต่ร่วมเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสำหรับอนาคต
7. สร้างสังคมที่เอาใจใส่ซึ่งกันและกัน คำนึงถึงส่วนรวมมากกว่าสร้างสวัสดิการทางสังคมที่มีใช้แค่การให้แต่มุ่งสร้างสังคมให้แข็งแกร่งและฟื้นฟูสภาพสังคมให้ดีขึ้น

⁸⁸ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *อ้าวแล้ว เจริญรุดที่ 73*.

8. สร้างสังคมที่มีความเที่ยงธรรมทางเศรษฐกิจมีความยุติธรรมและความเท่าเทียมในการกระจายความมั่งคั่งของประเทศ ให้ทุกคนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และเป็นสังคมที่ระบบเศรษฐกิจไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ

9. สร้างสังคมให้มีความมั่งคั่ง มีการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ มีการแข่งขัน มีความแข็งแกร่งและยืดหยุ่น

ในปี 2541 รัฐบาลมาเลเซีย โดยการนำของนายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัค (Najib bin Tun Haji Abdul Razak) พบว่า ปัญหาและจุดอ่อนในการพัฒนาประเทศที่แท้จริง คือ การทุจริตประพฤติมิชอบในหลายๆ มิติ อาทิ การฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้อำนาจโดยมิชอบ การไร้ประสิทธิภาพในการบริหารของภาครัฐ รัฐบาลจึงได้ปรับ “วิสัยทัศน์ 2020” ใหม่ โดยมุ่งปรับปรุงการดำเนินงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ และประชาชนมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อเตรียมพร้อมเผชิญความท้าทายใหม่ของประเทศ โดยจัดกลุ่มแผนยุทธศาสตร์ออกเป็น 4 เสาสำคัญ⁸⁹ ได้แก่ แนวความคิดมาเลเซียเป็นหนึ่งเดียว โครงการปฏิรูปรัฐบาล โครงการปฏิรูปเศรษฐกิจและแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 10

เสาที่ 1 : มาเลเซียเป็นหนึ่งเดียวแนวความคิดมาเลเซียเป็นหนึ่งเดียว (1 Malaysia) มุ่งเน้นรวมกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ให้เป็นหนึ่งเดียว หนึ่งมาเลเซีย ประชาชนมาก่อน และปฏิบัติทันที (One Malaysia, People First, Performance Now) เป็นแนวคิดเพื่อส่งเสริมความเป็นเอกภาพของประเทศชาติ การยอมรับชาวมาเลเซียต่างเชื้อ และรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ โดยจะส่งเสริมคุณค่า 8 ประการในสังคมมาเลเซีย ได้แก่⁹⁰ 1) ความมานะบากบั่น 2) การยอมรับ 3) การศึกษา 4) ความซื่อตรง 5) ระบบสังคมที่เชื่อในการทำมาค้าขายด้วยตนเอง 6) ความอ่อนน้อม ถ่อมตน 7) ความจงรักภักดี 8) สร้างวัฒนธรรมด้านความเป็นเลิศ

เสาที่ 2 : โครงการปฏิรูปรัฐบาล เป็นโครงการที่สืบเนื่องจากแนวความคิดมาเลเซียเป็นหนึ่งเดียว เป็นนโยบายปรับปรุงและปฏิรูปการทำงานและการบริหารงานของภาครัฐให้ทันสมัยมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยกำหนดประสิทธิผลสำคัญระดับชาติ (The National Key Results Areas: NKRAs) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และได้กำหนด 7 แผนงานย่อย ได้แก่⁹¹ 1) ลดอาชญากรรม 2) ต่อต้านการคอร์รัปชัน

⁸⁹ Aseanthai.net, “นโยบายหลักในการปฏิรูปและพัฒนา มาเลเซีย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก http://www.aseanthai.net/ewt_news.php?nid=2825.

⁹⁰ เพิ่งอ้าง.

⁹¹ เพิ่งอ้าง.

3) ปรับปรุงผลการศึกษาของนักเรียน 4) ยกระดับความเป็นอยู่ของประชากรที่มีรายได้ต่ำ 5) อัตราค่าครองชีพที่สูงขึ้น 6) ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชนบท 7) ปรับปรุงระบบขนส่งมวลชนในเมืองใหญ่ โดยแต่ละเป้าหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะจัดทำตัวชี้วัด (Key Performance Indicators – KPIs) และดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้รัฐบาลมาเลเซียได้จัดตั้งหน่วยการบริหารจัดการการปฏิบัติการและส่งมอบ (Performance Management and Delivery Unit – PERMANDU)⁹² สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาเลเซียให้เป็นหน่วยงานหลักในการติดตามการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ตามนโยบายโปรแกรมการปฏิบัติการปกครอง (GTP)

เสาที่ 3 : โครงการปฏิรูปเศรษฐกิจ (Economic Transformation Program: ETP) เป็นนโยบายการปฏิรูปทางเศรษฐกิจภายใต้แนวคิดต้นแบบเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Model: NEM) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ เพิ่มรายได้กระจายรายได้ และผลประโยชน์ให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนและพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูป (Strategic Reform Initiatives: SRIs) 8 ประการ ได้แก่⁹³ (1) ผลักดันให้ภาคเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (2) เพิ่มคุณภาพของแรงงานชาวมาเลเซีย และลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ (3) ส่งเสริมการแข่งขันภายในมาเลเซีย (4) สร้างความแข็งแกร่งให้ระบบราชการ (5) ให้สิทธิพิเศษสำหรับผู้ด้อยโอกาสที่โปร่งใสและเป็นมิตรกับระบบตลาด (6) สร้างคลังความรู้และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (7) ส่งเสริมปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และ (8) ส่งเสริมการเจริญเติบโตแบบยั่งยืนโดยมีต้นแบบเศรษฐกิจใหม่เป็นตัวขับเคลื่อน

โครงการปฏิรูปเศรษฐกิจยังได้กำหนดภาคส่วนทางเศรษฐกิจที่สำคัญระดับชาติ (National Key Economic Areas - NKEA) ซึ่งจะเป็นตัวขับเคลื่อนหลักในการพัฒนาและปฏิรูปเศรษฐกิจมาเลเซีย โดยส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เทคโนโลยี นวัตกรรมและการจัดการสมัยใหม่ที่สร้างรายได้สูง ได้แก่⁹⁴ (1) อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน (2) อุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ (3) อุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (4) เกษตรกรรม (5) การท่องเที่ยว (6) การศึกษา (7) การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข (8) การบริการด้านธุรกิจ (9) การเงินและการธนาคารอิสลาม (10) การสื่อสารและโครงสร้างพื้นฐาน (11) การค้าปลีกและค้าส่ง

⁹² เฟิงอ๋าง.

⁹³ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 73*.

⁹⁴ เฟิงอ๋าง.

และ (12) การพัฒนาพื้นที่ Greater Kuala Lumpur โดยที่การปฏิรูปครั้งนี้จะเกิดบนพื้นฐานของการส่งเสริมการเปิดเสรีและเพิ่มการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่เข้มข้นขึ้น นอกจากนี้ มาเลเซียยังได้เร่งลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาเพิ่มมากขึ้น เพื่อรองรับการปฏิรูปเศรษฐกิจ โดยมาเลเซียเป็นประเทศที่ลงทุนทางด้านการวิจัยและพัฒนาสูงเป็นอันดับที่สองของอาเซียน เมื่อเทียบกับขนาดของเศรษฐกิจรองจากสิงคโปร์

เสาที่ 4 : แผนพัฒนาเศรษฐกิจ หรือ แผนพัฒนาประเทศระยะ 5 ปี มีเป้าหมายหลัก คือ แผนย่อยในการพัฒนาให้มาเลเซียก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่มีรายได้สูงหรือประเทศที่พัฒนาแล้วภายในปี 2020

ปัจจุบันมาเลเซียใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 11 (2559-2563)⁹⁵ แผนพัฒนาประเทศระยะ 5 ปี ซึ่งถือเป็นแผนช่วงสุดท้ายของวิสัยทัศน์มาเลเซีย 2020 ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้คนได้รับประโยชน์จากการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ใช้งบประมาณภาครัฐต่ำและมีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างสมดุล โดยตั้งเป้าหมายให้มีรายได้ประชาชาติต่อหัวมากกว่า 15,000 เหรียญสหรัฐภายในปี 2563 ด้วยการจัดสรรงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐานไว้กว่า 70,000 ล้านเหรียญสหรัฐ และผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเติบโตร้อยละ 5-6 ต่อปี ด้วยการเพิ่มผลิตภาพภาคแรงงานให้สูงขึ้นร้อยละ 20 ซึ่งจะส่งผลให้รายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นเป็น 20,025 เหรียญสหรัฐ ตามเกณฑ์ของประเทศที่มีรายได้สูง และในปี 2573 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ จะมีมูลค่า 2.6 ล้านล้านริงกิต หรือ 721.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 11 ยังคงยึดแนวทางการเติบโตที่เกี่ยวกับคนเป็นหลัก โดยมี 6 ยุทธศาสตร์หลัก ในการขับเคลื่อนที่จะทำให้ประสบความสำเร็จและก้าวไปสู่เป้าหมาย “วิสัยทัศน์ 2020” ดังนี้⁹⁶

1. ลดความเหลื่อมล้ำเพื่อเข้าสู่สังคมที่มีความเท่าเทียม การลดความเหลื่อมล้ำเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของมาเลเซีย และเป็นเป้าหมายพื้นฐานของต้นแบบเศรษฐกิจใหม่ ครอบคลุมประชากรทุกเพศ ชาติพันธุ์ ฐานะทางเศรษฐกิจ และพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ทั้งนี้ การลดความเหลื่อมล้ำไม่ได้พิจารณาเฉพาะความอยู่ดีมีสุขของปัจเจกบุคคล และสังคมแต่รวมถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเข้มแข็งและยั่งยืนในระยะยาว

2. เพิ่มความอยู่ดีมีสุขให้แก่ทุกคน รัฐบาลให้ความสำคัญกับความสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจและความอยู่ดีมีสุข โดยความอยู่ดีมีสุข หมายถึง มาตรฐานการดำรงชีวิตและคุณภาพชีวิตที่เกี่ยวกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม สุขภาพกาย และจิตใจ

⁹⁵ เฟื่องอ้าง.

⁹⁶ เฟื่องอ้าง.

ของบุคคล ความอยู่ดีมีสุขเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มผลิตภาพการผลิตและการปรับตัวที่รวดเร็ว เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการสร้างความยึดเหนี่ยวทางสังคม (Social cohesion) และความสามัคคีของคนในชาติ (national unity)

3. เร่งพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว (advanced nation) การพัฒนาทุนมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้เศรษฐกิจของมาเลเซียเติบโตได้อย่างยั่งยืน และรองรับการเปลี่ยนถ่ายของเศรษฐกิจทุกส่วน เพื่อไปสู่กิจกรรมที่ใช้ความรู้อย่างเข้มข้น โดยประสิทธิภาพและประสิทธิผลของตลาดแรงงานจะช่วยดึงดูดการลงทุนเข้ามาสู่มาเลเซีย ทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจ

4. เป็นประเทศที่มีการเติบโตสีเขียวอย่างยั่งยืนและยืดหยุ่น การเติบโตสีเขียว หมายถึง การเติบโตที่ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า สะอาด และยืดหยุ่น ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่จะพัฒนาภายใต้แนวทางที่มีความยั่งยืนมากขึ้น ตั้งแต่จุดเริ่มต้น ดีกว่าการพัฒนาในรูปแบบง่ายๆ แต่มีต้นทุนสูงของการพัฒนาแบบ “โตก่อน เกือบกวาดทิ้ง” การเติบโตสีเขียวจะช่วยให้เกิดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับคนในยุคปัจจุบัน และลูกหลานในอนาคต

5. เสริมสร้างความเข้มแข็งของโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ประชาชน (rakyat) สามารถเข้าถึง สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการ เช่น การขนส่ง การสื่อสาร ไฟฟ้า น้ำสะอาด นอกจากนี้ โครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งธุรกิจก็จะช่วยพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และผลิตภาพการผลิต ทั้งนี้โครงสร้างพื้นฐานที่ดีจะเป็นรากฐานของการยอมรับทางสังคม การขยายตัวและการเติบโตทางเศรษฐกิจ

6. ปรับการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อความสำเร็จเมื่อเศรษฐกิจมีการเติบโตที่เข้มแข็ง ทนทานต่อวิกฤตจากภายนอกและอุปสรรคต่างๆ ก็จะสามารถนำพาประเทศไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้น เศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็ง และมีหลายสาขาลดจนมีการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสูงจะช่วยสร้างงานที่มีค่าจ้างสูง เพื่อก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ในระยะเวลาเกือบ 30 ปีที่ผ่านมา ถือว่ามาเลเซียประสบความสำเร็จ คือ ทำได้ดีกว่าเป้าหมายที่กำหนดโดยในปี 2557 มาเลเซียมีรายได้ประชาชาติต่อหัวเกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ จากเป้าหมายที่ตั้งไว้ 12,500 เหรียญสหรัฐในปี 2560

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 11 ของมาเลเซีย ยังได้กำหนดปัจจัยที่จะช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ (Game Changers) ไว้อีก 6 ปัจจัย⁹⁷ ได้แก่ (1) การยกระดับรายได้ครัวเรือนระดับล่างที่มีจำนวนร้อยละ 40 ของประเทศ (2) การดำเนินการเศรษฐกิจสีเขียวอย่างจริงจัง (3) การส่งเสริมการศึกษาระดับเทคนิคอาชีวะ และการฝึกอบรมในภาคอุตสาหกรรม (4) การส่งเสริมผลิตภาพการเพิ่มผลผลิต (5) การปฏิรูปนวัตกรรมเพื่อความมั่นคง และ (6) การพัฒนาและสร้างเมืองที่มีความสามารถในการแข่งขัน

นอกจากนี้ ยังได้ตั้งเป้าหมายการพัฒนาภายหลังปี 2563 ใน 3 มิติ คือ⁹⁸ (1) มิติเศรษฐกิจ โดยกำหนดเป้าหมายที่จะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีเศรษฐกิจที่ก้าวหน้าและทั่วถึง (2) มิติด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีความมุ่งมั่นที่จะรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม และ (3) มิติด้านประชาชน ที่ให้ความสำคัญกับการรวมความหลากหลายเชื้อชาติให้เป็นหนึ่ง กำหนดเอกลักษณ์ของชาติที่มั่นคงและค่านิยมที่ยอมรับร่วมกันการที่มาเลเซียสามารถประสบความสำเร็จเช่นนี้ได้เนื่องจากมีเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจนทั้งระยะสั้น (5 ปี) และระยะยาว สามารถปฏิบัติได้จริง ตลอดจนมีความพร้อมด้านทรัพยากร การเมืองมีเสถียรภาพ จากปี 2534 จนถึงปัจจุบัน มาเลเซียมีรัฐบาลเดียวบริหารประเทศจึงทำให้นโยบายมีความต่อเนื่อง นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีความสามารถในการบริหารปัจจัยภายนอก อาทิ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานความหลากหลายทางวัฒนธรรมและเชื้อชาติ และมีความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลง อาทิ การสร้างแบรนด์ที่ประสบความสำเร็จ การมีนโยบายต่างประเทศเชิงรุก

2.3.2.3 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์มาเลเซีย 2020 โดยใช้กลยุทธ์น่านน้ำสีคราม ถูกนำมาใช้ผ่านการประยุกต์ในการวางแผน the Malaysian National Development Strategy (MyNDS)⁹⁹ ซึ่งถือว่าเป็นกลวิธีในการสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการเป็นส่วนหนึ่งกับแผนอย่างต่อเนื่อง เกิดขึ้นครั้งแรกในการประชุมระหว่างผู้นำภาครัฐและภาคเอกชนระดับสูงของมาเลเซีย เมื่อปี 2009 ในชื่อการประชุม National Blue Ocean Strategy NBOS Summit¹⁰⁰ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาวประชาสังคมเป็นตัวแสดงหลักในการพูดถึงประเด็นสาธารณะและสร้างสรรค์นโยบายสาธารณะต่อรัฐบาล ผลจากการประชุมในวันดังกล่าวนำมาสู่ 90 โครงการข้อเสนอ

⁹⁷ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 70*.

⁹⁸ *เพิงอ้าว*.

⁹⁹ Universiti Tun Hussein Onn Malaysia, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 80*.

¹⁰⁰ *เพิงอ้าว*.

ในการพัฒนาประเทศที่เป็นรูปธรรม ทั้งในประเด็นเศรษฐกิจและประเด็นในทางสังคม ต่อเนื่องมาจากการวางแผนพัฒนาแห่งชาติของมาเลเซียฉบับที่ 11 (the 11th Malaysia Plan from 2016 until 2020) MyNDS โดยเน้นไปที่การลดต้นทุนทางภาครัฐเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจในภาคเอกชน โดยมีมาตรการต่างๆ ได้แก่ การสนับสนุนนวัตกรรม ความคิดสร้างสรรค์ และเปิดเสรีทางธุรกิจ ขณะที่มาตรการทางภาษียังถูกมาใช้ในการสนับสนุนผู้ประกอบการต่างๆ¹⁰¹

ประเทศมาเลเซียที่ได้เริ่มประกาศยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1991 (พุทธศักราช 2534) โดยวางเป้าหมายว่า ประเทศมาเลเซียจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในปี ค.ศ. 2020 (พุทธศักราช 2563)¹⁰² ปัจจุบัน รัฐบาลต่างๆ ของมาเลเซียสร้างนโยบายต่างๆ โดยมุ่งสู่เป้าหมายตามวิสัยทัศน์ 2020 เช่นเดิม¹⁰³ โดยพยายามปรับการปฏิบัติงานให้ได้ตามแผน ท่ามกลางปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่ผ่านพบโดยไม่คาดคิดในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะปัญหาวิกฤตการเงินโลกในช่วงปี 2007-2010 ยังผลให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของมาเลเซียตกลงไปต่ำกว่า 7% ดูจากสถิติในช่วงเวลาที่ผ่านมาพบว่า¹⁰⁴ ในช่วงปี 1990-1999 เศรษฐกิจมาเลเซียเติบโตเฉลี่ยปีละ 7.2% แต่หลังจากนั้นก็ตกลงมาเป็น 5.4% ต่อปี และจากการคำนวณก็ได้ข้อสรุปว่า หากเศรษฐกิจมาเลเซียตกลงมาเป็นปีละ 6% (จากที่ควรจะเป็น 7%) จะทำให้การเป็นประเทศพัฒนาแล้วตามวิสัยทัศน์ 2020 ต้องยืดเวลาไปอีก 10 ปี หากไม่มีการแก้ไขยุทธศาสตร์ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลใหม่ของมาเลเซียจึงตัดสินใจปรับแก้ยุทธศาสตร์สู่ปี 2020 โดยการเริ่มนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เพื่อให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจให้เพิ่มเป็น 8% ต่อปี ทุกปีจากปี 2010 เป็นต้นไป จนถึงปี 2020 พร้อมทั้งประกาศนโยบาย“1 Malaysia”เพื่อย้ำความเป็นหนึ่งเดียวกันของสังคมอีกด้วย

ทางด้านกลไกงบประมาณรัฐบาลมาเลเซียใช้กลไกนโยบายงบประมาณในการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ 2020 ซึ่งเขียนไว้อย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำงบประมาณ

¹⁰¹ เฟิงอ้าง.

¹⁰² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 46*.

¹⁰³ สมเกียรติ อ่อนวิมล, 2554 อ้างถึงใน สาธิต วงศ์อนันต์นันท, “ยุทธศาสตร์ประเทศไทย (Thailand’s Country Strategy),” วารสารสำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ปีที่ 3, ฉบับที่ 1, (กุมภาพันธ์ 2556).

¹⁰⁴ เฟิงอ้าง.

ประจำปี 2555¹⁰⁵ เพื่อสนับสนุนนโยบาย “1 Malaysia, PeopleFirst, Performance Now” โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน คิดเป็นมูลค่า 2,328 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.4 จากงบประมาณปี 2554 ซึ่งการจัดสรรงบประมาณแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่¹⁰⁶ 1) เพื่อการบริหารจัดการ (Operating expenditure) จำนวน 1,816 ล้านบาท และ 2) เพื่อการพัฒนา (Development expenditure) จำนวน 512 ล้านบาท และคาดว่าในปี 2555 เศรษฐกิจมาเลเซีย จะเติบโตร้อยละ 5-6 เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศมาเลเซียไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ตามวิสัยทัศน์ 2020 ตามยุทธศาสตร์การจัดทำงบประมาณประจำปี 2555 จำนวน 5 ด้าน ได้แก่

1. การส่งเสริมการลงทุน โครงการขนาดใหญ่ เช่น สร้างรถไฟรางคู่สายเมือง Genas-Johor Bharu และถนนสายสำคัญต่างๆ โครงการลงทุนแบบหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน จัดตั้งกองทุนฉุกเฉินเพื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ส่งเสริมธุรกิจเฟรนไชส์ของมาเลเซีย โดยสามารถนำค่าใช้จ่ายในส่วนค่าเฟรนไชส์มาลดหย่อนภาษีได้และส่งเสริมขยายไปสู่ต่างประเทศ ขยายเวลาการยกเว้นภาษีนำเข้าและภาษีศุลกากรสำหรับรถยนต์ประเภทไฮบริดจ์ (Hybrid) และรถขับเคลื่อนด้วยพลังงานไฟฟ้าไปจนถึงสิ้นปี 2556 การเปิดเสรีภาคบริการ 17 สาขาย่อย เพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติเช่น สาขาบริการสาธารณสุข สถานศึกษา สาขารัฐกิจสื่อสาร สาขาบริการด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม

2. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ความคิดสร้างสรรค์ และการส่งเสริมนวัตกรรม โดยมาเลเซียประกาศให้ปีพุทธศักราช 2555 เป็นปีแห่งการขับเคลื่อนนวัตกรรมแห่งชาติ และได้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการและจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมของเยาวชน สนับสนุนงานวิจัยเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมพัฒนาและซ่อมแซมโรงเรียน

3. การพัฒนาชนบท รัฐบาลมาเลเซียจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาสาธารณูปโภคในพื้นที่ห่างไกล โดยเฉพาะรัฐซาราวักและรัฐซาบาห์โดยขยายการบริการน้ำประปา และไฟฟ้าให้ครอบคลุมเพิ่มเติมสู่ 200,000 ครัวเรือน รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ชนบทเพื่อเพิ่มการจ้างงานในพื้นที่

¹⁰⁵ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์. “นโยบายงบประมาณประจำปี 2555 ของมาเลเซีย,” (มกราคม 2559).

¹⁰⁶ สาทิต วงศ์อนันต์นนท์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 103*.

4. การเสริมสร้างความเข้มแข็งในระบบราชการ เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยพัฒนาระบบการจ้างงานและการให้ค่าตอบแทนตามผลงาน เช่น การเพิ่มค่าตอบแทนร้อยละ 7-13 สำหรับผู้ที่มีผลงานตามเป้า การเพิ่มอายุเกษียณจาก 58 ปี เป็น 60 ปีและการให้โบนัสประจำปีเท่ากับจำนวนครึ่งหนึ่งของเงินเดือน

5. การลดเงินเพื่อและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนจัดสรรงบประมาณพิเศษกระตุ้นเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาโรงเรียน โรงพยาบาล และสาธารณสุขไปก่อสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูกแก่ประชาชน รัฐบาลให้เงินช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยปานกลางถึงรายได้ต่ำที่มีรายได้น้อยเดือนละ 3,000 บาทหรือต่ำกว่า การจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุข ได้แก่ สร้างโรงพยาบาลผู้สูงอายุและเด็ก สร้างตึกผู้ป่วยนอก และจัดซื้ออุปกรณ์ทางการแพทย์ให้กับโรงพยาบาลกัวลาลัมเปอร์ สร้างและพัฒนาสถานพยาบาลในเขตชนบท

หลังจากการประกาศวิสัยทัศน์ 2020 แล้วนั้นได้สร้างความพอใจให้กับกลุ่มเชื้อชาติต่างๆ ในมาเลเซียโดยเฉพาะกลุ่มเชื้อชาติจีนและอินเดีย¹⁰⁷ ซึ่งพวกเขาได้มีความคิดว่ารัฐบาลของมาเลเซียไม่ได้กระทำหน้าตาอย่างซื่อสัตย์เฉพาะกลุ่มเชื้อชาติมลายูเพียงเท่านั้น การประกาศใช้วิสัยทัศน์ 2020 จะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม แต่ทว่าในปี 2554 ประเทศมาเลเซีย¹⁰⁸ ได้พบกับสภาพปัญหาและความท้าทายที่สำคัญใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ได้แก่ การเผชิญกับดักรายได้ระดับปานกลางปัจจัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจชะลอตัว และการผงาดขึ้นมาของประเทศเศรษฐกิจใหม่ การลงทุน และปัจจัยดึงดูดการลงทุนภายในประเทศลดลง สินค้าออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าขั้นปฐม และสินค้าและบริการยังมีมูลค่าเพิ่มต่ำผลิตภาพเพิ่มขึ้นช้าเนื่องจากมีความคิดสร้างสรรค์ต่ำและมีนวัตกรรมผลิตภัณฑ์ไม่มาก พึ่งพาแรงงานที่ไม่มีทักษะและแรงงานต่างประเทศสูง การพัฒนาทุนมนุษย์ทำได้ช้า มีปัญหาสมองไหล และมีการอพยพแรงงานช่องว่างรายได้ระหว่างคนจนคนรวยสูงขึ้น ทำให้รัฐบาลต้องนำปัญหาเหล่านี้ไปใช้ในการวางแผนยุทธศาสตร์ในปิงบประมาณต่อไป

¹⁰⁷ ปิยวรรณ กลิ่นศรีสุข, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 84*.

¹⁰⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “Competitiveness Newsletter”, ปีที่ 3, ฉบับที่ 3, (กันยายน 2554).

2.3.3 สิงคโปร์ (Concept Plans)

2.3.3.1 ที่มาของการจัดทำยุทธศาสตร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศขนาดเล็ก ขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ มีที่ตั้งที่ขนาบด้วยมาเลเซียและอินโดนีเซียที่เป็นประเทศใหญ่ในอาเซียน¹⁰⁹ แต่การที่ประเทศสิงคโปร์มีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในยุคที่ก่อตั้งประเทศและมีการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ แม้ประเทศสิงคโปร์จะเผชิญปัญหาการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์มีโอกาสสูงที่จะถูกจีนแทรกแซง รวมถึงปัญหาชนชาติพันธุ์ทั้งจีน อินเดีย และมาเลย์ อย่างไรก็ตาม ผู้นำสิงคโปร์มีความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศสามารถกำหนดทิศทางประเทศให้ก้าวไกล รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้จัดทำยุทธศาสตร์ประเทศเพื่อกำหนดแผนด้านต่างๆ เพื่อให้ประเทศเดินสู่ความก้าวหน้า และได้มีการดำเนินงานตามแผนอย่างเคร่งครัด

แม้ว่าสิงคโปร์จะมีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคมาก แต่ก็ไม่เคยย่อท้อต่อข้อด้อยที่มีอยู่ ในทางตรงข้ามได้ยอมรับความจริงนำข้อด้อยเหล่านั้นมากำหนดเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ โดยมีคู่เทียบคือความเจริญก้าวหน้าเหนือมาเลเซียที่ได้แยกตัวออกมาเมื่อไม่มีทรัพยากรทางธรรมชาติมาก สิงคโปร์จึงหันไปพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นข้อเด่น จึงเห็นได้ว่า ตลอดเวลาตั้งแต่ก่อตั้งประเทศมา สิงคโปร์มุ่งไปที่การศึกษาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ปลุกฝังในความซื่อสัตย์สุจริตและการมีระเบียบวินัยโดยตลอด เพราะสามสิ่งนี้ คือรากฐานสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพในช่วงต้น ในยุคต่อมาสิงคโปร์ได้ปรับเปลี่ยนเป้าหมายในยุทธศาสตร์ชาติ โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า¹¹⁰ ในปี ค.ศ. 2018 สิงคโปร์จะเป็นศูนย์กลางหลักในเครือข่ายโลกเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจที่สำคัญทั่วโลก เป็นเมืองชั้นนำของโลกในด้านบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ (Talent) ด้านวิสาหกิจ (Enterprise) และด้านนวัตกรรม (Innovation) โดยให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องตั้งพันธกิจของหน่วยงานเพื่อขับเคลื่อนประเทศ

2.3.3.2 ลักษณะและขอบเขตของยุทธศาสตร์

รัฐบาลสิงคโปร์มีแผนกลยุทธ์การออกแบบแห่งชาติ (Concept Plans)¹¹¹ โดยวางเป้าหมายเชิงปรัชญา “เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้บุกเบิกสำหรับรุ่นถัดไป” ภายใน 10 ปี

¹⁰⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 46*.

¹¹⁰ *เพ็งอ้าง*.

¹¹¹ Urban Redevelopment Authority, “Concept Plan,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2561, จาก <https://www.ura.gov.sg/Corporate/Planning/Concept-Plan>.

โดยใช้กลยุทธ์การออกแบบแห่งชาติเป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาด้านต่างๆ ของประเทศ โดยเริ่มจากต้องสามารถสร้างความโดดเด่นให้กับอาคารสถานที่ไปจนถึงระบบการบริหารงานและผลิตภัณฑ์ต่างๆ ของประเทศสิงคโปร์ โดยต้องดำเนินการทั่วทั้งระบบอย่างมีนวัตกรรม นับตั้งแต่ตั้งรัฐใหม่จากการแยกตัวออกจากประเทศมาเลเซีย เมื่อ ค.ศ. 1959 และกลายเป็นสิ่งดึงดูดใจให้ชาวโลกไปท่องเที่ยวในประเทศเล็กๆ แห่งนี้กว่า 16 ล้านคน เมื่อปี ค.ศ. 2017¹¹²

รัฐบาลสิงคโปร์ได้ใช้ 3 แนวคิดในการพัฒนา คือ Global Leader, Great City และ A home of Asia for Business Innovation and Talent มีขอบเขตระยะเวลาของกลยุทธ์การออกแบบแห่งชาติ ยาวนาน 10 ปี (2553-2563)¹¹³ ประชาชนต้องมีความเชี่ยวชาญและมีใจรักที่จะเรียนรู้สิ่งใหม่ ธุรกิจต้องมีนวัตกรรมใหม่และพร้อมที่จะปรับตัวกับความเปลี่ยนแปลงของโลก ประเทศต้องเชื่อมโยงกับประเทศอื่นๆ พร้อมทั้งทำให้มีชีวิตชีวา น่าอยู่ ภาครัฐต้องตอบสนองปัญหาต่างๆ อย่างคล่องตัว รวดเร็ว และทั่วถึง¹¹⁴

อย่างไรก็ตาม สิงคโปร์ต้องการเพิ่มศักยภาพของประเทศเพื่อให้สามารถเอาชนะปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ต่างๆ เช่น¹¹⁵ การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก ที่ค่อนข้างซับซ้อน การผลิตไม่เติบโตแม้จะมีเทคโนโลยีเกิดขึ้นมากมาย รวมถึงแนวโน้มการค้าขายระหว่างประเทศที่ความนิยมลดลง แนวทางสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้แน่นแฟ้นและหลากหลายยิ่งขึ้น รวมถึงหาตลาดใหม่ และสร้างความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคผ่านโครงการต่างๆ สร้างความเชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องในเชิงลึก ให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จริง ไม่ว่าจะเป็นความรู้ในชั้นเรียนและการทำงานที่ต้องเท่าทันเทคโนโลยีเสมอ เพิ่มศักยภาพของธุรกิจ กระตุ้นการลงทุนในส่วนที่ทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ สร้างการแข่งขันเพื่อผลักดันให้แต่ละบริษัทเติบโต คิดค้นปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อสร้างอุตสาหกรรมใหม่หรือเพิ่มคุณภาพให้อุตสาหกรรมเดิม โดยเน้นการนำข้อมูลมาให้เป็นประโยชน์ให้มากขึ้นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาเมือง ให้สามารถดึงดูดสิ่งใหม่ๆ และโอกาสดีๆ ที่เป็นประโยชน์กับประเทศได้ รวมถึงพัฒนาให้พื้นที่เติบโตอย่างไม่แออัด และยังสามารถเชื่อมโยงประชาชนเข้าด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากพิจารณาแล้วแผนกลยุทธ์การออกแบบแห่งชาติ (Concept Plans) คือการวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์โดย “การพัฒนาเมือง” ของประเทศสิงคโปร์เป็นที่ตั้ง

¹¹² โชคชัย สุทธาเวช, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 71*.

¹¹³ สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 87*.

¹¹⁴ *เพ็งอ้าว*.

¹¹⁵ *เพ็งอ้าว*.

จากแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์ ในปี 2013 สิงคโปร์ได้วางแผนทบทวนการพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน สร้างทางเลือกที่มีความหลากหลายของที่อยู่อาศัย ทุกกลุ่มอายุ รวมถึงการเพิ่มขึ้นของพื้นที่สีเขียวโดยรอบที่อยู่อาศัยให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การคำนึงถึงสุขภาพของประชาชนที่อาศัย การเชื่อมต่อด้านกิจกรรมสันทนาการ การส่งเสริมแหล่งงานใกล้บ้านให้มากขึ้นในทุกพื้นที่ของเกาะเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เพื่อลดภาระในชีวิตประจำวัน¹¹⁶

การเริ่มต้นของการพัฒนาเมืองตามแผนกลยุทธ์การออกแบบแห่งชาติ ในปัจจุบันเริ่มต้นจากการวางผังแม่บทของหน่วยงานพัฒนาเมืองสิงคโปร์ ในปี 2014 ซึ่งได้ประกาศเป็นยุทธศาสตร์การปรับปรุงฟื้นฟูเมือง โดยมุ่งเน้นการให้ความสำคัญไปที่การสร้างเมืองสำหรับทุกเพศทุกวัย เพิ่มพื้นที่สีเขียวเพื่อสุขภาพ การเชื่อมต่อการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนที่อยู่อาศัย และการสร้างแหล่งงานที่มีคุณภาพใกล้บ้าน การย้อนกลับไปดูยุทธศาสตร์เมืองในปีก่อนจะทำให้ทราบแนวทางการพัฒนาเพื่อทำการแก้ไขปัญหาดังที่ต้นเหตุ ซึ่งจะต้องทำการตรวจสอบแผนเดิมอีกครั้ง และเตรียมประชาสัมพันธ์แผนในอนาคต หลังจากนั้นจะเข้าสู่ขั้นตอนการอภิปรายงบประมาณประจำปีของหน่วยงานการพัฒนาเมืองที่จะเกิดขึ้นในรัฐสภาของประเทศสิงคโปร์ต่อไป

ทั้งนี้ สำหรับยุทธศาสตร์เมืองของสิงคโปร์ ในปี 2014 ผังแม่บทเมือง (Master Plan 2014) ได้กำหนดไว้จำนวน 7 ข้อ¹¹⁷ ซึ่งกำกับดูแลโดยองค์การพัฒนาเมืองสิงคโปร์ (URA) แต่ละข้อจะเห็นได้ว่าเป็นการวางยุทธศาสตร์เมืองที่เป็นการพัฒนาด้านกายภาพโดยตรง แตกต่างกับแผนยุทธศาสตร์ทั่วไปที่มีแต่ข้อความกว้างๆ และเป็นนามธรรม โดยยุทธศาสตร์เมืองได้มีการระบุลงในพื้นที่ในย่านการพัฒนาว่าอยู่บริเวณใดควรเพิ่มหรือลดอะไรบ้าง การส่งเสริมการค้าประเภทไหนในพื้นที่แห่งใด จะเห็นได้ว่าผู้นำการพัฒนาเมืองมีความเข้าใจภาพรวมของงานผังเมืองทั้งหมดว่ามีผลต่อการพัฒนาประเทศชาติอย่างไร การพัฒนาพื้นที่จะช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างไรและช่วยทำให้เมืองน่าอยู่ได้อย่างไรบ้าง ดังตัวอย่างการพัฒนายุทธศาสตร์เมืองของประเทศสิงคโปร์ เมื่อปี 2014 ซึ่งมี 7 ข้อหลัก ดังนี้¹¹⁸

¹¹⁶ ศิวพงศ์ ทองเจือ, “มองย้อนดูถึงอนาคต “การวางยุทธศาสตร์เมืองของประเทศสิงคโปร์ ในปี 2014 – 2030,” Looking Back to the Future for Singapore city Strategy 2014 – 2030,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <http://tatp.or.th/singapore-strategy-2014-2030/>.

¹¹⁷ เฟิงอ้าว.

¹¹⁸ เฟิงอ้าว.

1. การเพิ่มพื้นที่สีเขียวของเมืองให้มากขึ้น และเพิ่มเติมที่อยู่อาศัยใน 3 พื้นที่ ได้แก่ Holland Village, Marina South และ Kampong Bugis
2. การพัฒนาศูนย์ปฏิบัติการระดับภูมิภาคและกลุ่มอุตสาหกรรมทั่วทั้งเกาะ ใน Woodlands Regional Centers และการเพิ่มพื้นที่แหล่งงานที่มีคุณภาพใกล้บ้านมากยิ่งขึ้น
3. การตั้งเป้าหมายให้ประมาณ 90% ของที่อยู่อาศัยโดยรอบในระยะ 400 เมตร ต้องเป็นพื้นที่สวนสาธารณะ
4. ตั้งเป้าเพื่อเพิ่มการเติบโตของโครงข่ายทางจักรยานจาก 230 กิโลเมตร ให้เพิ่มมากกว่า 700 กิโลเมตร โดยการรองรับโครงสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รวมถึงการจัดทำโปรแกรมการศึกษาออกแบบพื้นที่
5. การสร้างอัตลักษณ์ของจุดศูนย์รวมในพื้นที่ (Node) ได้แก่ ย่าน Holland Village, ย่าน Serangoon Garden, ย่าน Jalan Kayu
6. การปรับปรุงย่านภายในเมือง ให้มีพื้นที่ว่างสาธารณะที่มีความงดงามและสร้างทางเดินที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
7. สร้างการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องของพื้นที่ Marina Bay ด้วยการค้าปลีกสมัยใหม่ และสร้างแหล่งบันเทิงภายในย่านในเป็นพื้นที่หลักบริเวณอ่าวด้านหน้า (Bay front)

สำหรับอนาคตได้มีการประกาศใช้ผังแม่บทการลงทุนของสิงคโปร์ในปี 2030 (The Singapore Property Master Plan 2030) สิงคโปร์ได้ตั้งเป้าหมาย ภายใต้แนวคิดการพัฒนา 2030 : More Land, More homes, More Greenery¹¹⁹ ซึ่งถือเป็นจุดเน้นด้านการลงทุนในสิงคโปร์ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้ที่ดิน ที่อยู่อาศัย และการเพิ่มพื้นที่สีเขียวเป็นแนวคิดหลักที่สิงคโปร์ทำมาโดยตลอดตั้งแต่แผนก่อนหน้านี้ และยังอย่างต่อเนื่อง อันได้แก่ การส่งเสริมการเดินทางจากบ้านมายังสวนสาธารณะในระยะเวลา 10-15 นาที จากบ้านมายังสถานีขนส่งมวลชนในระยะเวลาไม่เกิน 10 นาที เป็นต้น ถือเป็นความก้าวหน้าด้านการออกแบบเมืองเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรให้ดียิ่งขึ้น โดยสร้างแรงจูงใจจากแผนการลงทุนที่ได้รับการวิเคราะห์ถึงศักยภาพในการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของเมืองและกลุ่มนักลงทุน

การบริหารจัดการเมืองที่ดีตามแผนกลยุทธ์การออกแบบแห่งชาติของสิงคโปร์ประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านกายภาพ

¹¹⁹ เพิ่งอ้าง.

(Physical & Environment) ทั้งสามด้านจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน การกำหนดวิสัยทัศน์นโยบายและแผนพัฒนาเมืองจึงควรมีความสอดคล้องกันทั้งหมด โดยขั้นตอนสุดท้ายจะต้องนำไปสู่การพัฒนาเมืองในเชิงกายภาพที่เป็นรูปธรรม แผนพัฒนาเมืองจึงไม่ควรมุ่งเน้นการพัฒนาเฉพาะด้านใดด้านเดียว แต่ควรทำให้แผนและผังมีความสอดคล้องและสามารถนำไปสู่การต่อยอดทางความคิดได้ โดยเฉพาะการนำไปสู่โครงการออกแบบชุมชนเมือง (Urban Design Project) ประเทศสิงคโปร์จึงเป็นต้นแบบของเมืองที่รู้จักใช้ผังเมืองเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากรกายภาพเป็นตัวนำในการส่งเสริมมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เรามักพบว่าสิงคโปร์มีการปรับเปลี่ยนแผนและทบทวนยุทธศาสตร์เมืองอยู่เสมอ เพื่อให้ทันต่อการพัฒนาเมืองตามบริบทของโลกและนวัตกรรมเมือง รวมถึงเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยเฉพาะการเพิ่มศักยภาพและมูลค่าทางเศรษฐกิจของตนเอง เราจึงพบว่าทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาเมืองของประเทศสิงคโปร์คือ วิชาชีพทางด้านสถาปัตยกรรม และวิศวกรรม ซึ่งถือว่าสิงคโปร์มีความโดดเด่นและได้รับการยอมรับบุคลากรด้านนี้ในระดับสากล ส่งผลต่อการพัฒนาด้านกายภาพเมืองทั้งหมดของประเทศ และเป็นดัชนีชี้วัดถึงการพัฒนาเมืองเทียบชั้นกลุ่มของประเทศที่พัฒนาแล้ว

ขณะที่ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสนับสนุนกลยุทธ์การออกแบบแห่งชาติ Sasin Institute for Global Affairs (2554)¹²⁰ ได้ทำการศึกษาและสรุปยุทธศาสตร์ประเทศสิงคโปร์ โดยการตั้งเป้าเป็นเมืองชั้นนำของโลกในด้านบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ (Talent) ด้านวิสาหกิจ (Enterprise) และด้านนวัตกรรม (Innovation)” (turn Singapore into a leading global city of talent, enterprise and innovation)

ในปี ค.ศ. 2018 สิงคโปร์ประสบกับความท้าทายใหม่จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของผู้ประกอบการธุรกิจ ทำให้ต้องมีการวางเป้าหมายใหม่ว่าจะเป็นศูนย์กลางหลักในเครือข่ายโลก เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจที่สำคัญทั่วโลกเป็นประเทศแห่งความสร้างสรรค์และการประกอบธุรกิจโดยบุคคล มีความพร้อมที่จะเสี่ยงในการสร้างธุรกิจใหม่และก้าวไปสู่ความสำเร็จ และเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจ หลากหลายผ่านการขับเคลื่อนของเครื่องยนต์ที่สำคัญ 2 ด้าน คือ ด้านการอุตสาหกรรมและด้านการบริการ โดยมุ่งเน้นให้ธุรกิจชั้นนำ บรรษัทข้ามชาติ และธุรกิจใหม่สามารถอยู่ร่วมกับธุรกิจดั้งเดิม และสามารถใช้ประโยชน์จากความคิดนวัตกรรมใหม่ โดยมีหน่วยงานหลักที่ดูแลงานด้านการพาณิชย์ของสิงคโปร์ อันได้แก่ กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Trade and Industry : MTI) ตั้งพันธกิจเพื่อตอบสนองวิสัยทัศน์ของประเทศไว้ว่า กระทรวงจะส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานเพื่อบรรลุผล

¹²⁰ สาธิต วงศ์อนันต์นนท์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 103*.

การยกระดับมาตรฐานการครองชีพที่สูงโดยอำนวยความสะดวกในการพัฒนาอุตสาหกรรม ปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าของบุคคลและบริษัทสิงคโปร์ในต่างประเทศเพื่อให้เข้าถึงตลาดสินค้า บริการ และการลงทุนของโลก เผยแพร่ข้อมูลเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีถึงสถานการณ์และทิศทาง ของเศรษฐกิจสิงคโปร์และการจัดทำนโยบายของประเทศ

ทางด้านการเมืองการปกครอง กลยุทธ์การออกแบบแห่งชาติ ได้กำหนดแนวทาง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสิงคโปร์ในประเด็นเชิงเศรษฐกิจ¹²¹ คือสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศให้แน่นแฟ้นและหลากหลายยิ่งขึ้น ด้วยวิธีการหาตลาดใหม่ และสร้างความสัมพันธ์กับ ประเทศในภูมิภาคผ่านโครงการต่างๆ สร้างความเชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องในเชิงลึก ให้สามารถนำมาใช้ ประโยชน์ได้จริง ไม่ว่าจะเป็นความรู้ในชั้นเรียนและการทำงานที่ต้องเท่าทันเทคโนโลยีเสมอ เพื่อเพิ่มศักยภาพของธุรกิจ กระตุ้นการลงทุนในส่วนที่ทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ สร้างการแข่งขัน เพื่อผลักดันให้แต่ละบริษัทเติบโต คิดค้นปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อสร้างอุตสาหกรรมใหม่ หรือเพิ่มคุณภาพให้อุตสาหกรรมเดิม โดยเน้นการนำข้อมูลมาให้บริการให้มากขึ้นเพื่อพัฒนา เศรษฐกิจ พัฒนาเมือง ให้สามารถดึงดูดโอกาสใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์กับสิงคโปร์ รวมถึงการพัฒนา ให้พื้นที่ของสิงคโปร์ให้สามารถเติบโตได้อย่างไม่แออัด และสามารถเชื่อมโยงประชาชนเข้าด้วยกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.3.3 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

สิงคโปร์ถือว่าเป็นประเทศที่มีการบริหารจัดการเมืองที่ดี มีการวางยุทธศาสตร์ เมืองที่มีความก้าวหน้าทันสมัย รวมถึงการสร้างวิสัยทัศน์และนโยบายที่ได้วางแผนไว้ให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของแผน โดยหน่วยงานพัฒนาเมืองที่สำคัญของสิงคโปร์ คือ กระทรวงการพัฒนา แห่งชาติ (Ministry of National Development : MND)¹²² เป็นกระทรวงที่สำคัญของรัฐบาล ในการรับผิดชอบการใช้ที่ดินระดับชาติและการวางแผนการพัฒนาวิสัยทัศน์ของประเทศสิงคโปร์ กระทรวงการพัฒนาแห่งชาติสิงคโปร์มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพและการสร้างชุมชนที่ยั่งยืนให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีหน่วยงาน ในสังกัด คือ องค์การพัฒนาเมืองสิงคโปร์ (The Urban Redevelopment Authority : URA) เพื่อดูแลแผนด้านการพัฒนากายภาพเมืองทั้งหมด

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานทำการวางแผนและขับเคลื่อนกลยุทธ์การออกแบบ แห่งชาติได้แก่ คณะกรรมการที่อยู่อาศัยและการพัฒนา (The Housing and Development Board

¹²¹ สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 87*.

¹²² ศิวพงศ์ ทองเจือ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 116*.

: HDB)¹²³ ก่อตั้งในปี 1960 ภายใต้กระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการวางแผนและพัฒนาเมือง โดยทำหน้าที่เข้ามาสนับสนุนการพัฒนาการออกแบบ และการวางแผนที่อยู่อาศัย ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ดูแลกิจการอสังหาริมทรัพย์และสิ่งปลูกสร้างสาธารณะ ซึ่งสัดส่วนที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์ส่วนใหญ่ล้วนได้รับการพัฒนาและจัดสรรจากคณะกรรมการที่อยู่อาศัยและการพัฒนา

ทางด้านหน่วยงานที่วางแผนการพัฒนาเมืองได้มี องค์การพัฒนาเมืองสิงคโปร์ (The Urban Redevelopment Authority : URA)¹²⁴ เป็นคณะกรรมการอิสระตามกฎหมาย (Statutory board) ด้านการวางแผนการใช้ที่ดินของสิงคโปร์ตั้งแต่ปี 2532 ก่อนหน้านั้นความรับผิดชอบนี้อยู่ที่แผนกวางแผน (Planning Department) ในกระทรวงพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development) องค์การพัฒนาเมืองสิงคโปร์ ก่อตั้งขึ้นในเดือนเมษายน 2517 โดยทำหน้าที่รับผิดชอบการวางแผนกลยุทธ์ระยะยาวที่รู้จักกันในชื่อ แผนกลยุทธ์การออกแบบแห่งชาติ (Concept Plans) รวมถึงแผนที่รายละเอียดที่รู้จักกันในชื่อ Development Guide Plans (DGPs)¹²⁵ เพื่อการพัฒนาพื้นที่ (และการอนุรักษ์) ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในการประสานงานและให้คำแนะนำปรึกษาแก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อที่จะนำแผนเหล่านี้ไปสู่การปฏิบัติและบรรลุผล

ขณะที่อีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญไม่แพ้กันได้แก่ องค์การขนส่งทางบก (The Land Transport Authority : LTA)¹²⁶ เป็นคณะกรรมการตามกฎหมายภายใต้กระทรวงคมนาคมของรัฐบาลสิงคโปร์ก่อตั้งขึ้นในปี 1995 มีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนและพัฒนานโยบายและกฎระเบียบรูปแบบการขนส่งในเมือง (หรือทางบก) นอกจากนั้น LTA ยังมีหน้าที่ในการก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบขนส่งมวลชนต่างๆ ทั้งระบบถนน ระบบขนส่งมวลชนในเมือง (Metropolitan Rapid Transit : MRT) และโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งสาธารณะอื่นๆ¹²⁷ การก่อตั้ง LTA ทำให้สิงคโปร์ได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศแรกในการบุกเบิกการบูรณาการด้านการขนส่งในเมืองจำนวนมากให้มารวมอยู่ภายในหน่วยงานองค์กรเดียว

¹²³ Paul Barter and Edward Dotson, “ Urban Transport Institutions and Governance and Integrated Land Use and Transport, Singapore Case study,” Global Report on Human Settlements 2013.

¹²⁴ เฟิงอ้าง.

¹²⁵ เฟิงอ้าง.

¹²⁶ เฟิงอ้าง.

¹²⁷ เฟิงอ้าง.

2.3.4 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (AmBisyon Natin 2040)¹²⁸

2.3.4.1 ที่มาของการจัดทำยุทธศาสตร์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ใช้แผน AmBisyon Natin 2040¹²⁹ เป็นแผนระยะยาว 25 ปี เพื่อจัดความยากจนของประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ระยะยาวระหว่างปี 2560-2583 เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาประเทศฟิลิปปินส์ใน 25 ปีข้างหน้า¹³⁰ โดยได้ยึดหลักการวางแผนพัฒนาและการบริหารจัดการอย่างบูรณาการ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการมีส่วนร่วมของหุ้นส่วนการพัฒนาระหว่างประเทศ บนปรัชญาแห่งเสรีภาพ 3 ประการ ได้แก่ เสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ความปลอดภัย และความรู้ (Economic freedom, Freedom from fear, Freedom to pursue knowledge)

2.3.4.2 ลักษณะและขอบเขตของยุทธศาสตร์

ปรัชญาเสรีภาพ 3 ประการเป็นความคิดริเริ่มของ นาย Cornelio Villareal Jr. ณ นครโรซัส จังหวัดคาปิซ ประเทศฟิลิปปินส์ ในปี 1976 ในที่ประชุมการวิจัยและพัฒนาของ National Economic and Development Authority (Neda) เพื่อขับเคลื่อนความเป็นไปได้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชนบท อันได้แก่ การสร้างโครงข่ายถนนและสะพาน ระบบโรงเรียน ระบบสาธารณสุขของฟิลิปปินส์ในขณะนั้น ผลสรุปจากการประชุมดังกล่าวทำให้เห็นภาพของความหวัง ความฝัน และวิสัยทัศน์ ของจังหวัดคาปิซ (The hopes, Dreams and Visions of the people of Capiz.) และได้ขยายเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศฟิลิปปินส์ (AmBisyon Natin 2040) ใน 3 ด้าน¹³¹ ได้แก่

¹²⁸ The National Economic and Development Authority, “NEDA LAUNCHES THE PHILIPPINE DEVELOPMENT PLAN,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2561, จาก <http://2040.neda.gov.ph/2017/06/06/neda-launches-the-philippine-development-plan>.

¹²⁹ Mario Antonio G. Lopez, “ Understanding the government’s esoteric AmBisyon Natin 2040,” *Philippine Daily Inquirer* (January 16, 2017).

¹³⁰ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 70*.

¹³¹ The National Economic and Development Authority “A LONG-TERM VISION FOR THE PHILIPPINES,” (April, 2016).

1. ชาวฟิลิปปินส์มีรากฐานที่มั่นคง (Matatag) โดยครอบครัวมีความเข้มแข็ง มีความสมดุลระหว่างการทำงานและครอบครัว มีโอกาสในการเป็นอาสาสมัคร และการรับใช้ชุมชนเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นที่ต้องการความช่วยเหลือ ได้แก่ การได้อยู่กับครอบครัว การได้มีเวลาอยู่กับสังคมรอบข้าง การรักษาสมดุลระหว่างการทำงาน และการทำงานอาสาสมัครให้แก่ชุมชน

2. ชาวฟิลิปปินส์มีความเป็นอยู่สุขสบาย (Maginghawa) ไม่มีใครยากจน ไม่มีใครโหยหิว ครอบครัวชาวฟิลิปปินส์ต้องอาศัยอยู่ในบ้านที่สะดวกสบายพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นและระยะเวลาที่ปลอดภัย มีครอบครัวและเพื่อนที่อยู่ไม่ไกลจากที่ทำงาน เพราะการคมนาคมสะดวกและราคาไม่แพงและพวกเขาสามารถใช้เวลาช่วงวันหยุดร่วมกันภายในประเทศและต่างประเทศ ส่วนเด็กๆ ต้องได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเพื่อให้พวกเขาตระหนักถึงศักยภาพอย่างเต็มที่และกลายเป็นสมาชิกที่มีประสิทธิภาพของสังคม มีอาชีพที่มีรายได้ที่ยั่งยืน รวมถึงมีโอกาสในการเป็นผู้ประกอบการในอนาคต

3. ชาวฟิลิปปินส์มีความปลอดภัย (Panatag) ชาวฟิลิปปินส์ต้องมีความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยตลอดช่วงชีวิต โดยมีชีวิตยืนยาวและมีความสุขกับชีวิตที่สะดวกสบาย เมื่อยามเกษียณอายุจากการทำงาน มีทรัพย์สินเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่ไม่คาดคิด พวกเขาต้องมีความรู้สึกปลอดภัยในการใช้ชีวิตประจำวันในทุกสถานที่ในประเทศ ชาวฟิลิปปินส์มีความเชื่อมั่นในรัฐบาลของพวกเขาเพราะปราศจากการทุจริต รัฐต้องเข้ามาให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และเพียงพอสำหรับยามฉุกเฉิน โดยรัฐบาลของฟิลิปปินส์จะรักษาสันติภาพและความมั่นคงของประชาชนเป็นสำคัญ

สำหรับเป้าหมายการพัฒนาตามวิสัยทัศน์ดังกล่าว ได้แก่ (1) รักษาอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็ว ขจัดความยากจน และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม (2) เพิ่มบริการด้านสาธารณสุขและสร้างหลักประกันรายได้ให้เข้าถึงประชาชนอย่างทั่วถึง (3) ส่งเสริมโอกาสในการเรียนรู้และสนับสนุนการใช้เทคโนโลยี รวมถึงการวิจัยพัฒนาเพื่อให้เกิดนวัตกรรม และ (4) สร้างความสามัคคีในความหลากหลายของคนในชาติ เพื่อให้เกิดความไว้วางใจและความสงบ

สุขในสังคม¹³² โดยกำหนดกรอบระยะเวลาไว้ภายใน 15 ปี 17 จุดมุ่งหมาย 169 เป้าประสงค์ และ 232 ตัวชี้วัด¹³³

สำหรับวิสัยทัศน์ในแผน AmBisyon Natin 2040 กำหนดไว้ว่า¹³⁴

“ชาวฟิลิปปินส์จะมีคุณภาพชีวิตที่ดี อยู่ดีกินดี ไม่มีคนยากจนอดอยาก ครอบครัวอยู่กันอย่างอบอุ่น มีสุขภาพดี อายุยืนยาว มีการศึกษาดี มีสังคมที่ปลอดภัย และมีอิสระในการท่องเที่ยวเดินทางโดยสรุปคือ ชีวิตมีความมั่นคง ทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคม โดยการตั้งเป้าจัดความยากจนให้หมดไปจากสังคม ยกกระดับประเทศขึ้นเป็นชาติชั้นกลางทางเศรษฐกิจภายในปี 2040 หรืออีก 24 ปีข้างหน้า”

แผนพัฒนาฟิลิปปินส์ 2017- 2022 AmBisyon Natin 2040 (The Vision, Our Ambition) มีหลัก 3 ประการ คือ ความเข้มแข็ง (Strong), ความเจริญรุ่งเรือง (Prosperous) และปลอดภัย (Secure) ในการลดอัตราความยากจนจากร้อยละ 21.6 ให้เหลือร้อยละเพียง 14 ซึ่งเท่ากับการทำให้ประชาชนจำนวน 6 ล้านคนพ้นจากความยากจน โดยมี 3 กลยุทธ์ คือ ¹³⁵

1. Enhancing the social fabric ได้แก่ การสร้างระบบการจัดการที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมการจัดการด้านยุติธรรมที่เป็นธรรมและส่งเสริมวัฒนธรรมและคุณค่าของความเป็นฟิลิปปินส์

2. Reducing inequality ได้แก่ ขยายโอกาสด้านเศรษฐกิจของเกษตรกร การป่าไม้ และการประมง การขยายโอกาสทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมและการบริการ การสร้าง Human Capital Development การลด vulnerability ของบุคคลและครอบครัว การสร้างชุมชนที่ปลอดภัยและมั่นคง

3. Increasing growth potential ได้แก่ การ Reaching for the Demographic Dividend การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ให้มีความเข้มแข็ง

¹³² The National Economic and Development Authority “The Filipino Public Consultations: Discussions with the Filipino Youth,” (April, 2016).

¹³³ ROSEMARIE G. EDILLON, “Integrating the 2030 Agenda into the Philippine Development Plan 2017-2022,” (2017).

¹³⁴ โลกวันนี้, “ฟิลิปปินส์ตั้งเป้า ‘ปลอดภัย’,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <http://www.lokwannee.com/web2013/?p=251479>.

¹³⁵ เทศบาลตำบลบางเสร่, “รายงานเรื่อง Philippine Institute for Development Studies แผนพัฒนาฟิลิปปินส์ 2017 – 2022,”.

โดยที่มีภาคส่วนที่มีแนวโน้มสำคัญในการขับเคลื่อนแผนดังกล่าว คือ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและเขตเมือง การผลิต (ด้านอาหาร สินค้าเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การบริการ และการคมนาคมขนส่ง) การเชื่อมโยง (ถนน ท่าเรือ สนามบิน สะพาน และการสื่อสาร) การบริการ ด้านการศึกษา การบริการทางการเงิน การบริการด้านสุขภาพ การบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว การพัฒนาการเกษตร และการพัฒนาเขตชนบท

โรนัลด์ เมนโดซา (Ronal d mendoza) คณะบดีแห่งสถาบัน Ateneo School of Government มองว่า¹³⁶ ตัวแปรสำคัญที่จะนำไปสู่ เป้าหมาย คือ รัฐบาลต้องสร้างงานให้ได้ปีละ 1.3-1.5 ล้านตำแหน่ง ในระยะ 20 ปีข้างหน้า การส่งเสริมเศรษฐกิจให้เติบโต 6-7% ในระยะทุก 10 ปี เป็นอีกหนึ่งตัวแปรสำคัญ โดยอีก 10 ปีข้างหน้า หากผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ขยายตัวปีละ 6-7% เศรษฐกิจของฟิลิปปินส์จะเท่ากับไทย หากผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ขยายตัวระดับเดิมต่ออีก 10 ปี เศรษฐกิจของฟิลิปปินส์จะเท่ากับมาเลเซีย และอีก 10 ปีถัดไป เศรษฐกิจของฟิลิปปินส์จะเท่ากับเกาหลีใต้ โดยฟิลิปปินส์มีประชากรประมาณ 103 ล้านคน และผลสำรวจของ Social Weather Stations มีผู้ตอบแบบสอบถามยืนยันว่าตนเป็นคนจนประมาณ 10.5 ล้านคน ที่รัฐบาลต้องแก้ปัญหาความยากจนที่ตั้งเป้าหมายไว้

2.3.4.3 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

นายโรดริโก ดูเตอร์เต (Rodrigo Roa Duterte) ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ ได้อนุมัติและบังคับใช้แผนระยะยาว 25 ปี (Ambisyon Nation 2040) เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาประเทศต่อไป โดยมีสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติของฟิลิปปินส์ เป็นผู้ประสาน การขับเคลื่อนแผนดังกล่าว¹³⁷

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ Ambisyon Nation 2040 เป็นการใช้อำนาจของประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ โดยนายโรดริโก ดูเตอร์เต ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ ได้ออกคำสั่งฉบับที่ 5 ที่ลงนามเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559¹³⁸ กำหนดจุดมุ่งหมายปีฟิลิปปินส์ในปี 2583 ว่า¹³⁹

¹³⁶ โลกวันนี้, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 134.

¹³⁷ The National Economic and Development Authority, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 134.

¹³⁸ Official Gazette of the Republic of the Philippines, Executive Order No. 5, s. 2016. “ APPROVING AND ADOPTING THE TWENTY-FIVE-YEAR LONG TERM VISION ENTITLED AMBISYON NATIN 2040 AS GUIDE FOR DEVELOPMENT PLANNING” Signed on October 11, 2016.

"ภายในปี 2583 ประเทศฟิลิปปินส์จะประสบความสำเร็จรุ่งเรือง เป็นสังคมของชนชั้นกลางไร้ผู้ยากจน ประชาชนจะมีอายุยืนยาวและสุขภาพชีวิตที่ดี ผลิตและสร้างสรรค์ และอาศัยอยู่ในประเทศที่มีความน่าเชื่อถือ" ในแผนการครั้งนี้ ฟิลิปปินส์มุ่งหมายที่จะเพิ่มรายได้ของประเทศเป็น 3 เท่าจากเดิม และขจัดความยากไร้ด้อยากให้หมดไปภายในปี 2583 หรือเร็วกว่านี้ ทั้งนี้ ในคำสั่งได้ระบุไว้ว่า แผนการของกระทรวงต่างๆ รวมถึงสำนักงานและหน่วยงานย่อย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นต่างนั้น ต้องสอดคล้องกับเป้าหมายในแผน Ambisyon Nation ปี 2583

การขับเคลื่อนแผน Ambisyon Nation 2040 ถูกแบ่งมาตรวัดเพื่อใช้ในการวัดผลสัมฤทธิ์ของจุดมุ่งหมาย 2583 โดยแบ่งออกเป็นแผนพัฒนาระยะกลางจำนวน 4 แผน¹⁴⁰ โดยแผนงานแรกได้แก่แผนพัฒนาฟิลิปปินส์ในระยะห้าปีแรกได้แก่แผน the Philippine Development Plan (PDP) 2017-2022¹⁴¹, หรือ The PDP 2017-2022¹⁴² ใน 10 ประเด็นขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจสังคม (Socioeconomic) โดยแผนเหล่านี้ต้องรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและยั่งยืนของกลยุทธ์ นโยบาย และโครงการต่างๆ ตลอดจนการบริหารงานทางการเมืองเพื่อนำไปสู่วิสัยทัศน์ AmBisyon Natin 2040 โดยมีองค์การเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งฟิลิปปินส์ (The National Economic and Development Authority หรือ NEDA) เป็นฝ่ายเลขานุการในการขับเคลื่อนแผนงานดังกล่าว ขณะที่ด้านการประสานงานกับภาคเอกชนรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้จัดตั้งศูนย์ประสานความร่วมมือ (The Public-Private Partnership Center : PPP Center) ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ภายใต้ตํอการเศรษฐกิจ และการพัฒนาแห่งฟิลิปปินส์ เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ลงทุน

¹³⁹ อาร์วายทีไนน์, “ปธน.ฟิลิปปินส์ประกาศแผนพัฒนาประเทศระยะยาว 25 ปี มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ประชาชน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <http://www.ryt9.com/s/iq37/2531924>.

¹⁴⁰ MERCEDITA A. SOMBILLA, “Ambisyon Natin 2040 and the Philippine Development Plan 2017-2022 : Expanding Economic Opportunities in Agriculture, Fisheries, and Forestry,” (May 2017).

¹⁴¹ National Economic and Development Authority. Philippine Development Plan (PDP) 2017-2022.” (April, 2016).

¹⁴² The National Economic and Development Authority, *อ้าวแล้ว เชิงอรรรถที่ 134*.

2.3.5 สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (Vietnam 2035)¹⁴³

2.3.5.1 ที่มาของการจัดทำยุทธศาสตร์

เวียดนามมีประชากรประมาณ 92 ล้านคน มีขนาดพื้นที่เท่ากับเยอรมนี และเศรษฐกิจของประเทศเสียหายจากภาวะสงครามที่สิ้นสุดลงในปี 1975 นับจากปลายทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา เศรษฐกิจเวียดนามเติบโตในอัตราที่สูง เฉลี่ย 6.4% ต่อปีในทศวรรษ 2000 แม้ว่ารายได้ต่อหัวของประชากรจะยังต่ำกว่าประเทศในเอเชียตะวันออก ในปี 2015 เวียดนามมีรายได้ต่อคนที่ 2,111 ดอลลาร์ ระดับเดียวกับประเทศชูดาน ซึ่งถือเป็นความสำเร็จอย่างยิ่งของเวียดนามในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา¹⁴⁴

ในช่วงทศวรรษ 1970 เวียดนามเป็นประเทศที่พัฒนาเศรษฐกิจล่าช้ากว่าประเทศเอเชียอื่นๆ และต้องเผชิญภาวะเศรษฐกิจการค้าโลกที่แปรปรวนมากกว่าในอดีต ประเทศในเอเชียใช้การพัฒนาที่เรียกว่า โมเดล “ฝูงห่านบิน” (Flying Geese) ที่มีรูปทรงแบบตัว V การพัฒนาอุตสาหกรรมอาศัยความได้เปรียบด้านค่าแรง โดยเริ่มต้นจากญี่ปุ่น แล้วขยายตัวสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ กลุ่มอาเซียนและจีน การผลิตทางอุตสาหกรรมก็เริ่มต้นเป็นลำดับ จากสิ่งทอ เคมีภัณฑ์ เหล็ก รถยนต์ และอิเล็กทรอนิกส์¹⁴⁵

นับจากปลายทศวรรษ 1980 การปฏิรูปเศรษฐกิจของเวียดนามโดยใช้นโยบาย “โด่ยเหมย” (Doi Moi) ทำให้สามารถพลิกฐานะจากประเทศยากจนที่สุดในโลกมาเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จด้านการพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด เศรษฐกิจเวียดนามเติบโตในอัตราที่สูงเฉลี่ย 6.4% ต่อปี¹⁴⁶ สามารถพัฒนาเศรษฐกิจจนกลายเป็นประเทศส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ของโลก เป็นศูนย์กลางการผลิตด้านอุตสาหกรรมแม้ไม่มีพื้นฐานการผลิตด้านอุตสาหกรรม

¹⁴³ The World Bank, “Vietnam 2035 : Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2561, จาก <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23724>.

¹⁴⁴ ปรีดี บุญซื่อ, “เอกสารธนาคารโลก “Vietnam 2035” คู่มือของเวียดนามสู่เศรษฐกิจที่มั่งคั่ง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <https://thaipublica.org/2017/02/pridi32/>.

¹⁴⁵ เพิ่งอ้าง.

¹⁴⁶ สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ฝ่ายข่าว, “Vietnam 2035 สู่ประเทศรายได้ปานกลางระดับบน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <http://news.ch3thailand.com/economy/88971>.

และแหล่งดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติมากขึ้น¹⁴⁷ ปัจจัยที่สร้างความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจในเวียดนามก็คือ ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ สังคมมีเป้าหมายร่วมกัน และการมุ่งมั่นต่ออนาคต ปัจจัย 3 ประการดังกล่าวได้หลอมรวมเข้ากับเศรษฐกิจตลาดและเศรษฐกิจโลก ทำให้เวียดนามก้าวเดินบนเส้นทางที่นำไปสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางในปัจจุบัน¹⁴⁸

แต่ข้อดีของเวียดนามคือการเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่เศรษฐกิจเติบโตสูงควบคู่ไปกับการสร้างความเท่าเทียม เพราะการจัดสรรที่ดินที่ยุติธรรมในปลายทศวรรษ 1980 และการให้บริการพื้นฐานของรัฐด้านสาธารณสุขและการศึกษา แต่เมื่อเวียดนามพัฒนากลายเป็นสังคมเมืองมากขึ้น เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น และมีการผลิตที่ใช้ทักษะมากขึ้น เวียดนามจะต้องดำเนินนโยบาย 2 อย่างควบคู่กัน คือ การสร้างความเท่าเทียม และการทำให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้ประโยชน์จากการพัฒนา¹⁴⁹

การเติบโตที่รวดเร็วของเวียดนามในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา (1986-2016) แสดงให้เห็นถึงความสามารถของกลไกรัฐในเรื่องการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ ที่สามารถเปลี่ยนฐานะประเทศจากที่เคยยากจนมากที่สุดขึ้นมาเป็นประเทศรายได้ปานกลางระดับล่าง แต่สภาพการณ์ในปัจจุบัน ที่ผลิตภาพทางเศรษฐกิจเริ่มชะงักงัน และธุรกิจภาคเอกชนอ่อนแอ สะท้อนถึงจุดอ่อนของเวียดนามในเรื่องประสิทธิภาพของรัฐที่เป็นอยู่ เวียดนามเป็นประเทศที่รัฐเข้ามาทำธุรกิจการค้าอย่างกว้างขวาง ความสำเร็จทางธุรกิจของเอกชนก็ต้องอาศัยการมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐ¹⁵⁰ การลงทุนของรัฐขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการตัดสินใจไม่เป็นเอกภาพ หน่วยงานรัฐแยกเป็นส่วนๆ ขาดการประสานงาน ส่วนการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจก็ไร้ประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน โอกาสที่จะรักษาการเติบโตทางเศรษฐกิจให้ต่อเนื่องได้ในระยะยาวก็เผชิญอุปสรรคจากการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ทั้งภาวะน้ำและอากาศเป็นพิษที่เกิดจากขยะทางอุตสาหกรรม และการผลิตไฟฟ้าที่เพิ่มมากขึ้นโดยอาศัยถ่านหิน เวียดนามจึงเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ¹⁵¹

¹⁴⁷ ปริติ บุญชื้อ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 144*.

¹⁴⁸ *เพ็งอ้าง*.

¹⁴⁹ *เพ็งอ้าง*.

¹⁵⁰ *เพ็งอ้าง*.

¹⁵¹ *เพ็งอ้าง*.

2.3.5.2 ลักษณะและขอบเขตของยุทธศาสตร์

เอกสารชื่อ Vietnam 2035: Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy เป็นเอกสารที่ธนาคารโลกจัดทำขึ้นมาร่วมกับกระทรวงวางแผนและการลงทุนของเวียดนาม กล่าวถึงเป้าหมายของเวียดนามที่ต้องการเป็นประเทศรายได้ปานกลางระดับบน เป็นสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ และมีเศรษฐกิจบนพื้นฐานความรู้ อาศัยการเป็นสังคมประชาธิปไตย และการสร้างสรรค์มาขับเคลื่อนการพัฒนาและการเติบโตของเศรษฐกิจในอนาคต เป็นประเทศที่ยึดถือหลักนิติรัฐ อย่างมีประสิทธิภาพ และมีกลไกรัฐที่มีความรับผิดชอบ¹⁵²

แผนยุทธศาสตร์เวียดนาม 2035 (Vietnam 2035)¹⁵³ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาปี 2578 (Vietnam 2035)¹⁵⁴ โดยเน้นหลักการ 4 ประการ¹⁵⁵ ได้แก่ “มุ่งสู่ความมั่งคั่ง (Prosperity) ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) ความเท่าเทียมกัน (Equity) และความเป็น ประชาธิปไตย (Democracy)” โดยเมื่อมองไปข้างหน้าในปี 2035 หรือ 60 ปีหลังจากการรวมประเทศ เวียดนามต้องการที่จะเป็นประเทศทันสมัย มีการพัฒนาอุตสาหกรรม และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น เอกสาร Vietnam 2035 กล่าวว่า ความมุ่งมั่นของเวียดนามดังกล่าวจะบรรลุผลได้ และสถาบันต่างๆ ของรัฐ จะต้องมีนโยบายตั้งอยู่บนเสาหลัก 3 อย่าง¹⁵⁶ คือ

(1) การสร้างความสมดุล ระหว่างความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจกับความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม กำหนดเป้าหมายให้รายได้ต่อหัวของประชาชน เพิ่มขึ้น 7% ซึ่งหมายความว่า เศรษฐกิจจะต้องเติบโตปีละ 8% หากเติบโตในอัตรานี้ เมื่อถึงปี 2035 เวียดนามจะเป็นประเทศรายได้ปานกลางขั้นสูง ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อคน 18,000 ดอลลาร์ ซึ่งเป็นระดับเดียวกันกับเกาหลีใต้ นอกจากต้องอาศัยการออมในประเทศที่สูงและการทำงานหนักแล้ว การเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องอาศัยแรงขับเคลื่อนสำคัญที่มาจากผลิตภาพ (productivity) และนวัตกรรม

¹⁵²เพ็งอ่าว.

¹⁵³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 70*.

¹⁵⁴ The World Bank, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 143*.

¹⁵⁵ ประเมธี วิมลศิริ, “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อนาคตประเทศไทยเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน,” เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรวิชาการประกันภัยระดับสูง (วปส.) รุ่นที่ 6 ปี 2559 วันศุกร์ที่ 26 สิงหาคม 2559 ณ ห้องประชุมสถาบันวิทยาการประกันภัยระดับสูง ชั้น 2 สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

¹⁵⁶ปรีดี บุญซื่อ, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 144*.

(2) การส่งเสริมความทัดเทียม และทุกภาคส่วนของสังคมได้ประโยชน์ โดยเอกสาร Vietnam 2035 กล่าวว่า เวียดนามเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่เศรษฐกิจเติบโตสูงควบคู่ไปกับการสร้างความเท่าเทียม เพราะการจัดสรรที่ดินที่ยุติธรรม การให้บริการพื้นฐานของรัฐ ทั้งด้านสาธารณสุขและการศึกษา

(3) การเสริมสร้างความสามารถและความรับผิดชอบขององค์กรรัฐ

นอกจากนั้นแผนยุทธศาสตร์เวียดนาม 2035 (Vietnam 2035)¹⁵⁷ ได้กำหนดมีแนวทางปฏิรูป 6 ด้าน ได้แก่ 1. สนับสนุนให้เอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจสมัยใหม่ 2. ส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรม 3. เน้นการพัฒนาที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 4. การพัฒนาอย่างทั่วถึง (Inclusive) 5. การพัฒนาเมือง (Urbanization) อย่างมีประสิทธิภาพ 6. ปรับปรุงสถาบันให้มีประสิทธิภาพเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศให้มีความทันสมัยและยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น โดยให้ความสำคัญกับประเด็นต่างๆ ดังนี้

(1) ความต่อเนื่องในการปฏิรูปและสร้างสรรค์การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีธรรมาภิบาล

(2) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพและศักยภาพในการแข่งขัน

(3) ยึดหลักนิติธรรมในการปกครองที่ส่งเสริมความโปร่งใส และตรวจสอบได้ และเอื้อให้ทุกภาคส่วนเข้าสู่ตลาดอย่างทั่วถึง

(4) การใช้ทรัพยากรภายในประเทศให้เต็มศักยภาพและยั่งยืน รวมทั้งเชื่อมโยงกับประชาคมโลก

(5) การใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการปรับปรุงแรงงานการผลิต

(6) การพัฒนาสู่เศรษฐกิจบนความรู้ 4 ด้าน (การศึกษาและแรงงานฝีมือ ความคิดสร้างสรรค์ เทคโนโลยีสารสนเทศล้ำหน้า และสถาบันเศรษฐกิจที่ทันสมัย)

(7) กฎหมายรองรับการแข่งขันที่เป็นธรรม

(8) ส่งเสริมการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานทุกรูปแบบ

(9) การปฏิรูปเศรษฐกิจที่มุ่งยกระดับอุตสาหกรรม การผลิตและบริการให้มีคุณภาพและมูลค่าสูง พัฒนาผู้ประกอบการ เน้นตลาดภายในประเทศ และการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ

¹⁵⁷ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 70*.

นโยบายที่จะทำให้เศรษฐกิจเวียดนามเติบโตได้อย่างเข้มแข็งยาวนาน¹⁵⁸ จะต้องส่งเสริมการเติบโตของวิสาหกิจเอกชน ภาคเอกชนที่เข้มแข็งจะทำให้การเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับบริษัทต่างชาติ และนำไปสู่การถ่ายโอนเทคโนโลยี การมีธุรกิจบริการที่เข้มแข็งมากขึ้น และระบบการขนส่งที่กว้างขวางทั่วประเทศ จะทำให้เวียดนามกลายเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การผลิตของโลก จะต้องส่งเสริมเมืองใหญ่ๆ เช่น โฮจิมินห์ ฮานอย ไฮฟอง และดานัง ให้เกิดเป็นคลัสเตอร์ (cluster) การผลิตทางอุตสาหกรรม เพื่อเชื่อมโยงการผลิตของเวียดนามเข้ากับห่วงโซ่อุปทานการผลิตของโลก

ด้านการสร้างความเท่าเทียมแผนยุทธศาสตร์เวียดนาม 2035 ยังคงรักษานโยบายให้ทุกภาคส่วนได้ประโยชน์¹⁵⁹ คือ การสร้างความเท่าเทียมทางโอกาส เช่น การลดอุปสรรคต่างๆ ที่กีดขวางโอกาสทางเศรษฐกิจของคนกลุ่มน้อย ในปี 2035 เวียดนามจะมีคนชั้นกลางมากขึ้นเป็น 50% ของประชากร เพิ่มจากปัจจุบันที่ 10% และคนสูงอายุจะมีสัดส่วน 22% จากปัจจุบัน 10% นโยบายสร้างความเท่าเทียมสำหรับคนชั้นกลางและคนสูงอายุ ได้แก่ การขยายระบบบำนาญครอบคลุมคนส่วนใหญ่ ที่อาจรวมถึงการเพิ่มอายุการเกษียณจากงานให้สูงขึ้น ทำให้การศึกษาระดับมัธยมปลายที่มีหลักสูตรวิชาชีพ เปิดกว้างแก่นักเรียนทั่วไป แทนที่จะเป็นระบบการสอบเข้าเรียน มีระบบหลักประกันสุขภาพที่คนทั่วไปสามารถเข้าถึงโดยค่าใช้จ่ายไม่แพง เน้นหนักที่ศูนย์บริการสาธารณสุขมากกว่าโรงพยาบาล

2.3.5.3 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

ในแผน Vietnam 2035 กล่าวว่า สำหรับเวียดนามแล้ว การเพิ่มสมรรถนะและความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วย การจัดโครงสร้างองค์กรรัฐที่เป็นไปตามหลักการ เพื่อให้เวียดนามมีประสิทธิภาพในเรื่องการประสานงานด้านนโยบาย การมีระบบราชการที่ยืดหลักความสามารถเพื่อประสิทธิภาพของบุคลากรภาครัฐ และการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่มาจากหลักการของเศรษฐกิจกลไกตลาด ส่วนการสร้างความรับผิดชอบขององค์กรรัฐ ได้แก่ การเปลี่ยนรัฐสภาแห่งชาติให้เป็นรัฐสภาของตัวแทนจากวิชาชีพต่างๆ อย่างแท้จริง โดยมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐทั้งหมด เป็นต้น¹⁶⁰ เวียดนามจะต้องมีการปฏิรูปการเมืองและองค์กรรัฐ เพื่อให้บทบาทรัฐก้าวทันกับการพัฒนาเศรษฐกิจ บทเรียนจากหลายประเทศแสดงให้เห็นว่า ความสามารถของรัฐในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนา และความพยายามเพื่อบรรลุ

¹⁵⁸ ปรีดี บุญซื่อ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 144*.

¹⁵⁹ *เพ็งอ้าง*.

¹⁶⁰ *เพ็งอ้าง*.

เป้าหมายดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลโดยตรงว่าการพัฒนาจะได้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้นหรือไม่ สำหรับเวียดนาม ประสิทธิภาพของรัฐขึ้นอยู่กับเสาหลักสำคัญ 3 อย่าง คือ¹⁶¹ รัฐบาลที่มีระบบราชการที่มีวินัยและยึดหลักความสามารถ การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ยึดหลักการของระบบกลไกตลาด และการมีกลไกตรวจสอบถ่วงดุลต่อรัฐบาลโดยประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

ทางด้านนวัตกรรม การพัฒนาเพื่อยกระดับอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศ กำลังพัฒนาอย่างเช่น เวียดนามต้องอาศัยโมเดล “การก้าวกระโดดทางเทคโนโลยี” โดยสามารถที่จะผลิตสินค้าเฉพาะอย่างที่ใช้เทคโนโลยีเฉพาะทาง เช่น สมาร์ทโฟน เป็นต้น แต่ความสำเร็จของโมเดล การพัฒนาดังกล่าวต้องอาศัยปัจจัยที่เอื้ออาทรจาก “การค้าโลกที่เสรี” เวียดนามคาดหวังไว้มากว่า ข้อตกลงเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership : TPP) จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อนายโดนัลด์ ทรัมป์ ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเป็นนโยบายให้ สหรัฐอเมริกาถอนตัวจากข้อตกลง TPP ผู้นำเวียดนามก็ต้องหาหนทางใหม่ที่จะนำพาประเทศให้หลุดพ้นจาก “กับดักประเทศรายได้ปานกลาง”¹⁶² ขณะที่ นิตยสาร Nikkei Asian Review รายงานว่าความสำเร็จที่โดดเด่นที่สุดของการลงทุนจากต่างชาติในเวียดนาม คือ กรณีของ Samsung Electronics ที่มีโรงงาน 2 แห่งในเวียดนาม ใช้เงินลงทุน 7.5 พันล้านดอลลาร์ จ้างงานคนเวียดนาม 110,000 คน สามารถผลิตโทรศัพท์มือถือของ Samsung ปีหนึ่ง 126 ล้านเครื่อง หรือ 30% ของการผลิตโทรศัพท์มือถือทั้งหมดของ Samsung การส่งออกสินค้าของ Samsung จึงมีส่วนสูงถึง 20% ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของเวียดนาม¹⁶³

สำหรับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนอื่นๆ พบว่าเกือบทุกประเทศเริ่มทำยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว ซึ่งบางประเทศมีระยะเวลา 25 ปี บางประเทศมีระยะเวลาถึง 50 ปี¹⁶⁴ แม้แต่ประเทศเมียนมาร์ ประเทศบรูไน ประเทศเวียดนาม หรือประเทศฟิลิปปินส์ ต่างก็กำลังดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาวกัน เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกในระยะยาวต่อไปในอนาคตที่เริ่มเน้นความสำคัญในเรื่องของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium

¹⁶¹ เฟิ่งอ๋าง.

¹⁶² เฟิ่งอ๋าง.

¹⁶³ เฟิ่งอ๋าง.

¹⁶⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ผลการประชุมเวทีหารือระดับสูงระหว่างหน่วยงานวางแผนระดับประเทศในสมาชิกอาเซียน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก https://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=6172.

Development Goals : MDGs) ดังนั้น แต่ละประเทศจึงเห็นความสำคัญว่าควรจะมียุทธศาสตร์ชาติที่เป็นแผนการพัฒนาในระยะยาว ซึ่งขณะนี้ทุกประเทศในอาเซียนกำลังดำเนินการจัดทำอยู่ เช่น

บรูไน¹⁶⁵ กำหนดวิสัยทัศน์บรูไนฯ 2578 (Vision Brunei 2035) ใช้ควบคู่ไปกับแผนพัฒนาระยะกลาง 5 ปี โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคเศรษฐกิจที่มีใช้น้ำมันและก๊าซเพื่อปรับเปลี่ยนจากเศรษฐกิจที่พึ่งพาน้ำมันและก๊าซเป็นหลัก ไปสู่โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีความหลากหลายมากขึ้น

ลาว¹⁶⁶ ต่อกำหนดวิสัยทัศน์ระยะยาว 2573 (Vision 2030) โดยตั้งเป้าหมายการพัฒนาประเทศให้หลุดพ้นจากการเป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุดภายในปี 2563 และก้าวสู่ประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ปานกลาง เน้นการเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและยั่งยืนภายในปี 2573

เมียนมาร์¹⁶⁷ กำหนดให้แผนพัฒนาประเทศปี 2554-2573 (National Comprehensive Development Plan 2011-2030) เป็นแผนพัฒนาฯ ระยะยาว 20 ปี เป็นกรอบทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ความเป็นชาติที่เจริญรุ่งเรืองและบูรณาการเข้ากับประชาคมโลกครอบคลุมแผนงานที่สามารถบรรลุผลได้ในทันที และแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวรวมทั้งการปฏิรูปเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการลดปัญหาความยากจน ควบคู่ไปกับการบรรลุตามพันธกิจสากล เช่น วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน 2568 และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (SDGs) โดยแบ่งระยะเวลาดำเนินงานออกเป็น 4 ช่วงๆ ละ 5 ปี

กัมพูชา¹⁶⁸ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการร่างวิสัยทัศน์ 2593 (Vision 2050) เพื่อให้กัมพูชาก้าวสู่การเป็นประเทศรายได้ปานกลางระดับสูงและประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 เรื่อง คือ (1) การส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีคุณภาพที่สามารถแข่งขันได้ในประเทศและระดับโลก (2) การสร้างสังคมที่มีความปรองดองอย่างยั่งยืน และ (3) การพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ในระยะยาว ทั้งในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและลดปัญหาการเปลี่ยนแปลง

¹⁶⁵ ประชุมเวทีหารือระดับสูงระหว่างหน่วยงานวางแผนระดับประเทศในสมาชิกอาเซียน (ASEAN High-Level Development Planning Conference) ณ โรงแรมแชงกรีล่า กรุงเทพมหานคร โดยมี ดร.ปรเมธี วิมลศิริ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าคณะผู้แทนไทย ร่วมหารือกับผู้บริหารระดับสูงจากหน่วยงานวางแผนในประเทศสมาชิกอาเซียน 8 ประเทศ

¹⁶⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 164*.

¹⁶⁷ เพิ่งอ้าว.

¹⁶⁸ เพิ่งอ้าว.

สภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถของกำลังแรงงานที่มีแรงงานอายุน้อยจำนวนมาก ประกอบกับการจัดระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับคนรุ่นใหม่

จากการศึกษาการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนในระยะยาวสรุปได้ว่า แต่ละประเทศมีประเด็นที่มาของการจัดทำแผนแตกต่างกัน โดยสหรัฐอเมริกาที่มีมาของการจัดทำแผนจากการทำสงครามกับประเทศในแถบยุโรป มาเลเซียที่มีมาของการจัดทำแผนจากการใช้นโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดนำมาสู่ความแตกแยกของสังคม สิงคโปร์ที่มีมาของการจัดทำแผนจากการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติจึงใช้ทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น (man-made) เข้ามาแทนที่ ฟิลิปปินส์ที่มีมาของการจัดทำแผนจากการยอมรับในความยากจนของคนในประเทศ ขณะที่เวียดนามที่มีมาของการจัดทำแผนจากการต้องการเปิดประเทศในทุกๆ ทาง ซึ่งทุกประเทศล้วนแล้วแต่มีที่มาในการจัดทำแผนอันเนื่องมาจากการยอมรับในความผิดพลาดความล้มเหลวของตนเองจากประวัติศาสตร์ในอดีต

ทางด้านกรอบระยะเวลาในการจัดทำแผนขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของแต่ละแผนเท่าที่มองเห็นภาพไปได้ อย่างเช่น แผนการสร้างรัฐสวัสดิการของประเทศมาเลเซียใช้กรอบระยะเวลาตามช่วงชีวิตของแต่ละคน แผนกลยุทธ์การออกแบบแห่งชาติของสิงคโปร์ใช้การวางแผนเพื่อการออกแบบในระยะต่างๆ โดยแผนประเด็นการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนของสิงคโปร์ย่อมใช้ระยะเวลาดำเนินการมากกว่าแผนระยะกลางที่มีโครงการที่เป็นรูปธรรม

ด้านการขับเคลื่อนนโยบายส่วนใหญ่แต่ละประเทศใช้กลไกงบประมาณการลงทุนของภาครัฐเป็นตัวขับเคลื่อน ยกเว้นในกรณีแผนในนามธรรม เช่น แผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา แผนการสร้างรัฐสวัสดิการของมาเลเซีย ที่ต้องมีประเด็นการขับเคลื่อนในทางการทูตและในทางการเมือง ขณะที่มียกเว้นประเทศฟิลิปปินส์ที่ใช้คำสั่งที่ประธานาธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงลงนามคำสั่งให้ข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ต้องปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติที่ได้จัดทำขึ้น แต่ก็ยังไม่ปรากฏถึงความเข้มงวดของสภาพบังคับหากมีการไม่ดำเนินการตามแผนงานแต่อย่างใด

ข้อพิจารณาอย่างยิ่งในการจัดทำแผนของประเทศต่างๆ คือ สถานะและขอบเขตเนื้อหาในการจัดทำแผนงานต่างๆ ย่อมไม่ควรมีสภาพบังคับในทางกฎหมาย และต้องสามารถเคลื่อนไหวยืดหยุ่นได้อยู่เสมอ ดังเช่น แผนการยกระดับการจัดทำแผนของประเทศสิงคโปร์ที่ต้องการบูรณาการงานโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมนำไปสู่การออกแบบแผนพัฒนาเมืองทั้งระบบ หรือการวางวิสัยทัศน์จากภาพความฝันในระดับเมืองเล็กๆ ไปสู่ความฝันในการเป็นรัฐสวัสดิการของมาเลเซีย ในทางกลับกันแผนขนาดใหญ่ที่มีเนื้อหากว้างขวางและมีกรอบระยะเวลายาวนานก็สามารถลดระดับสถานะกลายเป็นแผนเฉพาะด้านได้เช่นกัน อย่างเช่น กรณีการจัดทำแผนความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

บทที่ 3

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย

3.1 ความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาและยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยมีการพัฒนาจากการวางแผนในการพัฒนาประเทศอยู่เป็นลำดับตามแนวคิดของบริบทในการพัฒนาในแต่ละยุค สำหรับความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาและยุทธศาสตร์ชาติในประเทศไทย สามารถจำแนกอธิบายได้ออกเป็น 4 ยุค คือ ยุคที่หนึ่ง การจัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ยุคที่สอง การจัดทำผังเศรษฐกิจของประเทศ ยุคที่สาม การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (และสังคม) แห่งชาติ และยุคที่สี่ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

3.1.1 ยุคที่หนึ่ง การจัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจ

เหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่การปกครองระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญในปีพุทธศักราช 2475 โดยกลุ่มบุคคลที่เรียกตนเองว่า “คณะราษฎร” ถือเป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบกฎหมายของไทย เป็นอันมาก กล่าวคือ จากเหตุการณ์ครั้งนั้นประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากรัฐที่มีปกครองโดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์รัฐอธิปัตย์ (Sovereign) กษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจ และพระบรมเดชานุภาพเด็ดขาดและล้นพ้นแต่พระองค์เดียว¹ มาสู่การวางหลักการการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ ซึ่งปัจจุบันเรารู้จักกันในนามของ “นิติรัฐ”² การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นในทางนิติบัญญัติ ในทางตุลาการ และในทางบริหาร ล้วนแต่จะต้องเป็นการใช้อำนาจที่มาจากกฎหมายทั้งสิ้น³

¹ วิษณุ เครืองาม, “กฎหมายรัฐธรรมนูญ,” พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2530), น.305 – 307.

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คณะราษฎรกับการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมาย,” จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปีประชาธิปไตย รวมบทความ (2556) (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา), น.23.

³ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, “หลักนิติธรรมคืออะไร,” มติชนรายวัน (25 กุมภาพันธ์ 2559).

แนวคิดในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย⁴ เริ่มต้นตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 ผ่านแนวนโยบายของรัฐโดยมีรากฐานความคิดสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะแนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในแกนนำของคณะราษฎร⁵ ที่ได้รับการศึกษาแนวคิดจากการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ว่า “รัฐเป็นเครื่องมือที่ทรงอำนาจในการนำสังคมสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความเสมอภาคมากขึ้น” ซึ่งเป็นแนวคิดหลักในยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ 1⁶

ทั้งนี้ บริบทสังคมโลกก่อนหน้านั้นได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในปี ค.ศ. 1929 สำหรับประเทศสยามได้มีกลุ่มนักธุรกิจเสนอให้รัฐบาลจัดทำแผนห้าปีเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปรารภไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว เนื่องจากมองว่าการจัดทำแผนดังกล่าวจะมีลักษณะเดียวกันกับ The First Five Year Plan (1928-1932) ของสหภาพโซเวียต ซึ่งมี โจเซฟ สตาลิน (Joseph Stalin) เป็นผู้นำ⁷

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างง่ายดาย⁸ คณะราษฎรได้ประกาศหลัก 6 ประการ ซึ่งเป็นการประกาศ “วิสัยทัศน์แห่งชาติ” ครั้งแรก ได้แก่ “รักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย...รักษาความปลอดภัยในประเทศ...บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ...ให้ราษฎรมีสวัสดิการเสมอกัน...ให้ราษฎรมีเสรีภาพ...ให้การศึกษาอย่างเต็มที่”⁹

นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้พยายามดำเนินการยกร่าง “เค้าโครงการเศรษฐกิจ”¹⁰ ขึ้นมาอีกครั้ง โดยมีเนื้อหา 3 ส่วน ส่วนแรกคือ เค้าโครงการเศรษฐกิจ, ส่วนที่สองคือ เค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร (Assurance Sociale)

⁴ สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ / เล่มที่ 24 / เรื่องที่ 9 แผนพัฒนาประเทศ.

⁵ เดือน บุญนาค, “ท่านปรีดีรัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก,” พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ สายธาร, 2552).

⁶ คริส เบเกอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย. : ฉบับปรับปรุงเป็นภาษาไทย,” พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2557), น.185.

⁷ เพิ่งอ้าง. น.185.

⁸ เพิ่งอ้าง. น.188.

⁹ เพิ่งอ้าง. น.185.

¹⁰ รวิพรรณ สาสืผล, “ประวัติของเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ 2475,” (กรุงเทพมหานคร : สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2555).

และส่วนที่สามคือ คำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบเศรษฐกิจ พุทธศักราช... โดยร่างกฎหมายฉบับหลังได้มีการกำหนดให้มีการวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นครั้งแรก¹¹ ซึ่งเสนอให้มืองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำแผนเศรษฐกิจแห่งชาติด้วย แต่ในการประชุม คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2475 ซึ่งมีพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี ได้มีการลงคะแนนมติไม่เห็นชอบกับการประกาศแผนดังกล่าว ขณะที่ความขัดแย้งทางอุดมการณ์ การเมืองของบริบทโลกและสังคมไทยในขณะนั้นรุนแรงมาก จนเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง ในปีพุทธศักราช 2476 พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี ได้ทำการยุบสภาด้วยเหตุผลที่ว่า คำโครงการเศรษฐกิจนั้น “ไปในทางอันมีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์...เป็นตรงกันข้ามแก่ขนบธรรมเนียม ประเพณีของชาวสยาม”¹² อันมีผลให้ร่างกฎหมายดังกล่าวถูกยับยั้งอีกครั้ง และถูกสืบล้มเลิกไป อย่างเงียบๆ

แต่ทั้งนี้ “วิสัยทัศน์แห่งชาติ” ที่คณะราษฎรได้ประกาศไว้ยังคงดำเนินต่อไป อย่างต่อเนื่องผ่านคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา และปรากฏในรูปแบบอื่นๆ

¹¹ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบเศรษฐกิจ พุทธศักราช... หมวดที่ 4 ว่าด้วยแผน เศรษฐกิจแห่งชาติ

มาตรา 10 ให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่ง มีหน้าที่จัดการวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ คือ กำหนดการประดิษฐ์กรรม ซึ่งจะเป็นการกลีกรรมและอุตสาหกรรมทั้งหลายและการปวิรรต กรรม คือการขนส่งและการคมนาคม การจัดสร้างสถานที่อยู่ให้แก่ราษฎรทั้งหลาย และ จัดแยกการงานออกเป็นสหกรณ์ต่างๆ

มาตรา 11 แผนเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ให้กำหนดประมาณว่าในปีหนึ่งๆ รัฐบาลจะทำได้ อย่างไร และให้แจ้งผลแห่งผลกระทำต่อมหาชนทุกๆ สัปดาห์

มาตรา 12 ในระหว่างเวลาที่ใช้แผนเศรษฐกิจแห่งชาตินั้น ถ้ามีเหตุจำเป็นต้องแก้ แผนเพราะรัฐบาลจัดหาทุนและแรงงานไม่ได้ตามกำหนดก็ดี หรือรัฐบาลมีทุนและงานเพิ่มขึ้น ก็ดี ให้กรรมการสภาแผนเศรษฐกิจแห่งชาติประชุมกันแก้แผนนั้นๆ แล้วแจ้งผลให้มหาชน ทราบ

มาตรา 13 แผนเศรษฐกิจแห่งชาติจะเริ่มใช้ในเขตใดให้ประกาศเป็นรายๆ ไป และ ให้ชี้แจงถึงที่ดินเงินทุนแรงงานของข้าราชการและกรรมการและผู้ชำนาญการ พิเศษว่า พอเพียงประการใด

¹² อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, “รัฐประหาร 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476,” (วิทยานิพนธ์ศิลป ศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชาประวัติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) .

ของความเจริญ อาทิ¹³ การจัดทำประมวลกฎหมายใหม่ การเพิ่มเงินลงทุนด้านการศึกษาจาก 0.7 ล้านคน เป็น 1.7 ล้านคน การก่อสร้างมหาวิทยาลัย การขยายระบบเทศบาล การเพิ่มเงินลงทุนสร้างถนน โรงพยาบาลการผลิตไฟฟ้า รวมทั้งการปรับเปลี่ยนสนธิสัญญาอันจำกัดอำนาจอธิปไตยของสยามด้านการภาษี และได้ให้ชาติตะวันตกมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือสยามที่ทำไว้กับประเทศตะวันตกตั้งแต่ พุทธศักราช 2398 โดยสนธิสัญญาเหล่านี้ถูกปรับเปลี่ยนใหม่ในช่วงปี พุทธศักราช 2480-2481

จะเห็นได้ว่าคณะราษฎรกลุ่มพลเรือน มีที่มาของแนวคิดจากนายปรีดีที่ก่อตัวขึ้นมาจากสำนักแนวคิดเสรีนิยมของฝรั่งเศสผสมกับแนวคิดสังคมนิยมแบบยุโรป โดยมีเจตจำนงแห่งรัฐในการจัดบริหารให้ปัจเจกบุคคลมีโอกาสในการพัฒนาตัวเองได้อย่างเต็มความสามารถ¹⁴ ในขณะที่ก็มีคณะราษฎรอีกกลุ่มหนึ่ง อันได้แก่ คณะราษฎรกลุ่มทหาร ซึ่งนำโดยหลวงพิบูลสงคราม มีแนวคิดเจตจำนงแห่งรัฐแตกต่างไปว่า รัฐคือตัวสำแดงความตั้งใจใฝ่ฝันของประชาชน รัฐมีหน้าที่เปลี่ยนปัจเจกบุคคลโดยใช้การศึกษา การออกกฎหมาย และการจัดการด้านวัฒนธรรม¹⁵

3.1.2 ยุคที่สอง การจัดทำผังเศรษฐกิจของประเทศ

หลัก 6 ประการ ซึ่งเป็นการประกาศ “วิสัยทัศน์แห่งชาติ” ถูกกลืนเลื่อนไปพร้อมกับแตกแยกกันระหว่างคณะราษฎรกลุ่มพลเรือนและคณะราษฎรกลุ่มทหาร อันเป็นผลมาจากสภาพปัญหาทางการเมืองระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งได้มีผลกระทบต่อรัฐบาลพลเรือนอย่างต่อเนื่องหลายชุด

ทางการเมืองของไทยเข้าสู่ที่เสถียรภาพทางการเมืองของไทยตกต่ำถึงขีดสุด มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจำนวน 11 ครั้ง ในรอบระยะเวลาเพียง 5 ปี นับตั้งแต่ 2487-2491 แนวคิดการสร้างความต่อเนื่องของแนวนโยบายโดยการกำหนดกรอบการดำเนินงานไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงปรากฏในชื่อ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ซึ่งมีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2492 เพื่อให้รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน ภายหลังจากแนวคิดในการกำหนดกรอบการทำงานของรัฐบาลได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี

¹³ คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 6. น.193.

¹⁴ *เพ็ญอ้าง*. น.192.

¹⁵ *เพ็ญอ้าง*. น.192.

ฉบับปี 1918¹⁶ หรือที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญไวมาร์” ซึ่งสะท้อนถึงอิทธิพลของแนวคิดสังคมนิยมที่เห็นว่ารัฐควรมีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรม ต่อมาแนวคิดนี้ได้แพร่หลายไปยังรัฐธรรมนูญอีกหลายประเทศ เช่น ไอร์แลนด์ จีน อินเดีย บังกลาเทศ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ในทวีปเอเชีย แอฟริกา และอเมริกาใต้ ซึ่งมีประชากรรวมกันประมาณ 2 ใน 3 ของประชากรโลก ประสบปัญหาความยากจนและความล้าหลังทางเศรษฐกิจ ประกอบกับเกิดปัญหาข้อขัดแย้งทางการเมือง ระหว่างโลกเสรีนิยมที่มีสหรัฐเป็นหัวหอก กับค่ายสังคมนิยมที่มีโซเวียตรัสเซียและจีนเป็นหัวหอก ทำให้ประเทศต่างๆ เกิดความตื่นตัวที่จะพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น¹⁷ โดยเฉพาะการจัดทำรายงานเรื่อง “มาตรการสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา” (Measures for the Economic Development of Under Development Countries) และการประกาศให้ทศวรรษที่ 1960 ถึง 1970 เป็นทศวรรษแห่งการพัฒนา (The first development decade) จากองค์การสหประชาชาติ

สำหรับประเทศไทยเองปัญหาทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะปัญหาเงินเฟ้อซึ่งพุ่งขึ้นสูงมากกว่าร้อยละ 1,000 ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2481¹⁸ ทำให้สภาพสังคมไทยทวีความซับซ้อนขึ้นมาก สหรัฐอเมริกาก็กลายเป็นผู้อุปถัมภ์และได้เข้าแทรกแซงทางการเมืองและเศรษฐกิจของไทย ซึ่งนับว่าลุ่มลึกมากกว่ามหาอำนาจใดๆ ที่เคยทำกับสยามมาก่อนหน้านี้ สหรัฐถือโอกาสนี้ที่จะหลอหลอมให้ไทยเป็นสมาชิกของโลกเสรีนิยมโดยอาศัยการพัฒนาสนับสนุนให้กับไทย ตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และให้ไทยเป็นพันธมิตรและฐานที่มั่นเพื่อช่วยเหลือดำเนินกุศโลบายต่อต้านการแผ่ขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชีย

รัฐบาลได้ลงนามในสนธิสัญญากับสหรัฐอเมริกาในเดือนกันยายน 2493 เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในปี 2493 ก่อนหน้านั้นประเทศไทยมิได้มีองค์กรหรือกลไกใดสำหรับการวางแผนเศรษฐกิจในระดับภาพรวม และไม่มีกลไกที่ใช้ในการวางแผน

¹⁶ อีรวัดน์ ขวัญใจ, “จากแนวนโยบายแห่งรัฐสู่ยุทธศาสตร์ชาติ : เหล้าเก่าในขวดใหม่?,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2560, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642673>.

¹⁷ ปกรณ์ ปรียากร. “การพัฒนานโยบายการบริหารราชการแผ่นดินไปสู่การพัฒนาที่มุ่งเน้นความสมดุล บทวิเคราะห์สาระสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552), น.30.

¹⁸ คริส เบเกอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 6*. น.221.

หรือประสานงานการรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ คาลด์เวลล์ (Cardwell, J. Alexander) ¹⁹ ได้บรรยายภาพรวมของการบริหารการคลังของรัฐบาลในปี 2493 ไว้อย่างย่อๆ ว่า ประเทศไทยไม่มีการวางแผนงบประมาณระยะยาวแต่อย่างใด ไม่มีแม้กระทั่งความพยายามที่จะรวบรวมความต้องการของประเทศเพื่อจัดลำดับความสำคัญและเตรียมทรัพยากรไว้รองรับ ส่วนด้านโครงสร้างภาษีก็มีลักษณะเฉพาะกิจ มิได้มุ่งไปที่เป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งทางการคลัง เช่น เพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความเสมอภาค หรือแม้กระทั่งการบรรลุลายได้สูงสุดของรัฐ ส่วนกระบวนการงบประมาณระยะสั้นปีต่อปีก็ยุ่งยากไร้ประสิทธิภาพ ไม่มีการจัดพิมพ์ข้อมูลทางการเงินที่สำคัญๆ ตามกำหนด กรมธนารักษ์ไม่สามารถแม้แต่จะให้ภาพรวมดุลเงินสดของรัฐบาลในเวลาใดเวลาหนึ่งได้ และเอาเข้าจริงแล้วก็ไม่มีใครอธิบายความแตกต่างระหว่างบัญชีที่จัดเตรียมโดยกรมบัญชีกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทย และกรมธนารักษ์ ทั้งที่เป็นบัญชีเดียวกันด้านการตรวจสอบบัญชีก็ล่าช้าเสียจนหาประโยชน์มิได้ในแง่ของการเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารการคลัง ส่วนด้านการประเมินผลการใช้งบประมาณนั้นยังไม่มีเลย

จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงต้องจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ในปัจจุบันคือสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ขึ้น ในปี พุทธศักราช 2493 เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจ และเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาทางการเงิน การคลังและทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป พร้อมทั้งได้จัดตั้ง “คณะกรรมการดำเนินการทำผังเศรษฐกิจของประเทศ” และ “คณะกรรมการความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ (กศว.)” ²⁰ เพื่อประสานงานหรือรองรับความช่วยเหลือภายหลังจากที่รัฐบาลได้ลงนามในสนธิสัญญากับสหรัฐอเมริกา

แม้ว่า “คณะกรรมการดำเนินการทำผังเศรษฐกิจของประเทศ” ซึ่งเป็นคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจชุดแรกจะถูกจัดตั้งขึ้นภายในสภาเศรษฐกิจแห่งชาติแล้วก็ตาม แต่คณะกรรมการชุดดังกล่าวก็หาได้ทำหน้าที่วางแผนเศรษฐกิจตามที่ของคณะกรรมการที่สื่อความหมายไว้²¹ โดยทำหน้าที่เพียงแค่การตรวจสอบโครงการลงทุนของกระทรวงและรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะให้แก่รัฐบาลเพื่อการจัดสรรงบประมาณของรัฐเท่านั้น ในขณะที่

¹⁹ อภิชาติ สถิตนิรามัย, “รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (นนทบุรี : ฟ้าเดียวกัน, 2556), น.50.

²⁰ เพิ่งอ้าง. น.52.

²¹ เพิ่งอ้าง. น.54.

คณะกรรมการชุดนี้ไม่เคยเสนอโครงการใหม่ใดๆ ด้วยตนเอง และไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการใดๆ ของรัฐที่อาจมีผลอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ หากกิจการนั้นไม่มีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณ

จุดเปลี่ยนที่สำคัญที่สุดที่ถือว่าเป็นการเริ่มต้นนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมไทย เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พุทธศักราช 2497²² นับเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ “เปิดประเทศ” ยอมรับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมให้ภาคเอกชนเป็นตัวแสดงหลักในการลงทุนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศเพื่อทดแทนบทบาทการลงทุนจากภาครัฐ ขณะที่กฎหมายเพื่อการจัดสวัสดิการสังคมจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติจัดอาชีวศึกษาสำหรับบุคคลบางจำพวก พ.ศ. 2497 ได้เกิดขึ้นในปีเดียวกัน

3.1.3 ยุคที่สาม การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (และสังคม) แห่งชาติ

คณะทำงานจากธนาคารโลกได้เข้ามาสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจเพื่อวางพื้นฐานในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ตามแนวคิดของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ได้มีข้อเรียกร้องให้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติของไทย โดยเริ่มสำรวจในปี 2500 ก่อนการรัฐประหาร เดือนกันยายนของจอมพลสฤษดิ์²³ คณะทำงานจากธนาคารโลกได้ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะช่วยทำการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ได้จัดส่งคณะสำรวจเศรษฐกิจเข้ามาช่วยศึกษาข้อมูล และศึกษาวิจัยเศรษฐกิจของประเทศไทย และได้จัดทำรายงาน A Public Development Program for Thailand²⁴ ต่อมามีการแปลเป็นฉบับภาษาไทยชื่อว่า โครงการพัฒนาของรัฐบาลสำหรับประเทศไทย โดยได้มีการเสนอข้อมูลวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและแนวทางในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเห็นว่าระบบเศรษฐกิจไทยควรเน้นการแข่งขันเสรี ข้อมูลรายงานฉบับนี้ต่อมาได้กลายมาเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 เริ่มต้นใช้เมื่อปีพุทธศักราช 2504 ในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยการสนับสนุนของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา²⁵

²² เพ็งอ้าง, น.44.

²³ เพ็งอ้าง, น.53.

²⁴ สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 178.

²⁵ คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น.234.

ต่อมาในปี 2502 รัฐบาลได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พุทธศักราช 2502 และตั้งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่วาง “แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ” หลังจากนั้นจึงได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พุทธศักราช 2504 - 2506 - 2509) เป็นฉบับแรก และได้ดำเนินการวางแผนควบคู่กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นกรอบสำหรับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลว่านโยบายที่กำหนดออกมานั้นจะต้องครอบคลุมถึงเรื่องใดและจะเป็นหลักประกันว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไปกี่ชุด แนวนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะยังคงเดิม คือ อยู่ในกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ²⁶ โดยวางบทบาทของภาครัฐให้สนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ภาคเอกชน

ในช่วงระหว่างการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 ซึ่งถือว่าเป็นแผนที่มีผลในทางปฏิบัติมากที่สุด ผู้นำรัฐและนักวิชาการของสภาพัฒนในช่วงดังกล่าวต่างมองเห็นตรงกันว่าสภาพความยากจนคือสภาพความด้อยพัฒนาและความด้อยพัฒนา คือความยากจน โดยมีมากและหนาแน่นในชนบทและเป็นความยากจนที่สัมบูรณ์ คือ ประชาชนในชนบทมีความขาดแคลนอย่างยิ่งและช่วยตนเองไม่ได้²⁷ ขณะที่ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้นำเสนอบทความจำนวนสองหน้ากระดาษที่ถูกยกย่องว่าเป็นวิสัยทัศน์ประเทศไทย²⁸ ในที่ประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาการพัฒนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Development Advisory Group - SEADAG) เมื่อเดือนตุลาคม พุทธศักราช 2516 ก่อนจะตีพิมพ์ลงในหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ ฉบับวันที่ 18 ตุลาคม พุทธศักราช 2516 ในชื่อ The Quality of Life of a South East Asian : A Chronical of Hope from Womb to Tomb และภายหลังถูกแปลเป็นภาษาไทย

²⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “เอกสารภาคผนวก 2 ความรู้เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รายงานแสดงผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ปีที่หนึ่ง, (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2555 - วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2555)”

²⁷ อรศรี งามวิทยาพงศ์, “กระบวนการทัศน์และการจัดการความยากจนในชนบทของรัฐในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-8 : พ.ศ. 2504-2544,” (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546) น.118.

²⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง วิสัยทัศน์ประเทศไทยในอีก 20 ปี” โดย ดร.อำพน กิตติอำพน ในการประชุมประจำปี 2551 ของ สศช. เรื่องวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ 2570 เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2551

ในชื่อ คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน โดยบทความดังกล่าว มีเนื้อหาเกี่ยวกับความต้องการพื้นฐานในชีวิตของผู้เขียนตั้งแต่อยู่ในครรภ์จนถึงเสียชีวิต

การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยเป็นไปอย่างรวดเร็วระหว่าง พุทธศักราช 2503 – 2533 เกิดประเทศเศรษฐกิจที่พัฒนาอย่างรวดเร็วในแถบเอเชีย ได้แก่ ฮองกง สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน จนนำมาสู่คำว่า สี่เสือแห่งเอเชีย (Four Asian Tigers) ซึ่งมีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่องมากกว่า 7% ต่อปีในศตวรรษที่ 21²⁹ ทั้งหมดได้พัฒนาไปสู่เศรษฐกิจที่ก้าวหน้า และมีรายได้สูง ความสำเร็จทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้เป็นแบบจำลองสำหรับประเทศ กำลังพัฒนา รวมถึงการวางวิสัยทัศน์ของประเทศไทยให้เป็น “เสือตัวที่ 5 ของเอเชีย”³⁰

ในช่วงทศวรรษ 2530 เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 8.2 ต่อปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปีพุทธศักราช 2537 - 2538 เพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 9 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าที่กำหนดไว้ แผนการส่งออกเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 14.2 สัดส่วนคนยากจนในปีพุทธศักราช 2535 ลดลงเหลือร้อยละ 13.7 ของประชากรทั้งประเทศ การจัดทำบริการขั้นพื้นฐานทั้งถนน ไฟฟ้า และประปา ขยายครอบคลุมทั่วประเทศ คนไทยมีโอกาสดำเนินการศึกษามากขึ้น และได้รับบริการทางสาธารณสุขครอบคลุมกว้างขวางขึ้น แต่ทว่าบทบาทของภาครัฐกลายเป็นปัญหาของภาคเอกชนมากขึ้นทุกขณะ เนื่องจากปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง นับตั้งแต่ปี 2533 รัฐบาลทุกชุดมีนโยบายในการต้องการปฏิรูประบบราชการ³¹ มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เพื่อปรับบทบาทของข้าราชการให้มีความทันสมัยมากขึ้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) มียุทธศาสตร์หลักอันเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายและระบบราชการ ให้เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ขณะที่บทบาทด้านการวางแผนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติลดลงอย่างสิ้นเชิง³²

²⁹ ปิยะพร กลั่นทกพันธุ์, “ความสัมพันธ์ของนายทุนนักธุรกิจกับการพัฒนาประชาธิปไตย : กรณีศึกษาจากประชาธิปไตยครึ่งใบ-พฤษภาทมิฬ 2535,” (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537).

³⁰ ไอศเปซ ไทยแลนด์, “ว่าด้วยประเทศไทย: จากเสือตัวที่ 5 แห่งเอเชีย กลายเป็นเสือป่วยเรื้อรัง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <http://www.ispacethailand.org/การเมือง/12213.html>.

³¹ อภิชาติ สถิตนิรามัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 19*, น.299.

³² คริส เบเกอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น.366.

ภายหลังวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 ประเทศไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 และนำมาสู่การการเรียกร้องของสาธารณชนในการปฏิรูปการเมืองและเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปีดังกล่าว สิ่งสำคัญทั้งสองประการนำมาสู่การปฏิรูปทางภาครัฐครั้งใหญ่ของไทย ในปี 2541 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ลงนามในสัญญากับธนาคารโลก โดยความร่วมมือกับธนาคารแห่งการพัฒนาของเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ในวงเงิน 400 ล้านบาท เพื่อใช้ในโครงการปฏิรูปภาครัฐ³³ นำมาสู่ “แผนปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Reform Plan : PSMRP)” ครอบคลุมการปฏิรูปในห้าด้าน เช่น ด้านการบริหารรายจ่าย การบริหารทรัพยากรบุคคล

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วใน “ยุคโลกาภิวัตน์” ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเน้นเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากกว่าเน้นการสร้างความสำเร็จเติบโตเศรษฐกิจ บทบาทด้านนโยบายรัฐบาลจึงกลายเป็นตัวสะท้อนวิสัยทัศน์ใหม่ของชาติได้มากกว่าแผนพัฒนาต่าง ๆ ในพุทธศักราช 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการขนาดใหญ่โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม³⁴ รัฐบาลได้กำหนดให้มี “วาระแห่งชาติ” ใน 4 ด้าน ได้แก่³⁵ การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาทุนทางสังคม และการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทางด้านราชการมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อทำหน้าที่ประเมินตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ (Performance Agreement : PA) มีการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) มาใช้ โดยกำหนดบทบาทความรับผิดชอบเป็นลำดับชั้นให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ รัฐมนตรีรับผิดชอบเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมายและผลผลิตของหน่วยงาน

ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ในปี 2545 รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการเพิ่มความสามารถด้านการแข่งขัน จนทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่เต็มตัว ในปี 2555 หลังจากที่ถูกถกกันมานับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 ยาวนานกว่า 30 ปี โดยในปี 2555 (2012) ประเทศไทยมี GDP มูลค่า 366 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ฯ (11,933.796 พันล้านบาท) รายได้ต่อหัว

³³ อภิชาติ สถิตนิรามัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 19*, น.300.

³⁴ ปกรณ์ ปรียากร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 17*, น.55.

³⁵ ทศพร ศิริสัมพันธ์, “ก้าวสู่ธรรมาภิบาลภาครัฐ เรื่องเล่าของการพัฒนาระบบราชการไทย,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สิงหาคม 2552).

ต่อปีเท่ากับ 5,390 ดอลลาร์สหรัฐฯ (175,746 บาท) นับว่ามีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 32 ของโลก³⁶ เศรษฐกิจของประเทศส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับ การส่งออก การส่งออกของไทยมีมูลค่ามากกว่า 2 ใน 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ขณะที่ทางด้านโครงสร้างการผลิตเริ่มมีสัดส่วนภาคบริการเป็นหลัก ใกล้เคียงประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ มีสัดส่วนของมูลค่าผลผลิตสาขาเกษตรกรรม สาขาอุตสาหกรรม การผลิต และสาขาบริการต่อ GDP คิดเป็นร้อยละ 8.4 39.2 และ 52.4 ตามลำดับ

3.1.4 ยุคที่สี่ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

แม้ประเทศไทยจะเริ่มคลี่คลายจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 แต่การพัฒนาประเทศยังเป็นไปได้อย่างล่าช้าเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาค แนวคิดการวางวิสัยทัศน์ประเทศระยะยาวจึงเริ่มต้นขึ้น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2551³⁷ เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เริ่มจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศในระยะยาว 20 ปี³⁸ และให้มีการทบทวนวิสัยทัศน์เพื่อการปรับแผนในทุก 5 ปี โดยได้คาดหวังให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะ 5 ปี นับจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เป็นต้นไป เป็นส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศระยะ 20 ปี แต่การดำเนินการก็ไม่คืบหน้าเท่าที่ควร

³⁶ มนูญ โตะยามา, “เศรษฐกิจของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน,” เอกสารการ สอนชุดวิชาเศรษฐกิจไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

³⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เอกสารประกอบ การสัมมนาประจำปี 2551 เรื่อง “วิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570” เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2551 ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพ็ค เมืองทองธานี จ.นนทบุรี

³⁸ การประชุมประจำปีของ สศช. 2551 เรื่องวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2551 ได้กำหนด ร่างวิสัยทัศน์ประเทศไทยปี พุทธศักราช 2570 ไว้ว่า

“คนไทยภาคภูมิใจในความเป็นไทย มีมิตรไมตรีกับวิถีชีวิตแห่งความพอเพียง ยึดมั่นในวัฒนธรรมประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง มีคุณภาพ สังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดีเกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน อยู่บนฐานทางเศรษฐกิจ ที่พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในเวทีโลก สามารถอยู่ในประชาคมภูมิภาคและโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”

ในปี 2558 ประเทศไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ที่ก่อนหน้านี้ประเทศสมาชิกในภูมิภาค 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ บรูไน เวียดนาม ลาว พม่า และ กัมพูชา ได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนให้อาเซียนรวมตัวเป็นชุมชนหรือประชาคมเดียวกัน รัฐบาลไทยได้มีนโยบายในการดำเนินการแผนงานในกรอบอาเซียนซึ่งระบุไว้ชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ได้มีการเตรียมการมากนัก จากการประเมินความพร้อมพบว่าประเทศไทยมีความรู้ในทางเทคนิค แต่ขาดความรู้ด้านต่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าและภาษี³⁹ ในปี 2553 รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศ “การเสนอตัวเป็นเจ้าภาพงานมหกรรมโลก World Expo 2020” เพื่อเป็นโครงการสำคัญ (Flagship Project) ในการประกาศตัวประเทศไทยสำหรับการเป็นศูนย์กลางทางการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวของอาเซียน (ASEAN)⁴⁰

ประเทศไทยประสบกับวิกฤติอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดในปี 2554 รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จึงมีนโยบายฟื้นฟูความเชื่อมั่นจากนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ด้วยการประชาสัมพันธ์ประเทศด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อเร่งประชาสัมพันธ์การพัฒนาขีดความสามารถของประเทศเพื่อหลุดพ้นจากประเทศรายได้ปานกลาง ภายใต “โครงการเสริมสร้างภาพลักษณ์ประเทศไทย” โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การเสริมสร้างภาพลักษณ์และอัตลักษณ์ของประเทศมาวางยุทธศาสตร์ หรือ กนกอ.⁴¹ ขึ้นมาทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ พร้อมทั้งเดินทางไปประกาศการเสนอตัวเป็นเจ้าภาพงานมหกรรมโลก World Expo 2020 ให้เป็นวาระแห่งชาติ⁴² สอดคล้องกับแผนการประชาสัมพันธ์วิสัยทัศน์ของรัฐบาลในชื่อ “โครงการสร้างอนาคตไทย 2020” ซึ่งเป็นการประชาสัมพันธ์การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

³⁹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว 276 เรื่องการบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) เพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2557 และผลการประชุมเชิงปฏิบัติการการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 ครั้งที่ 2 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2555

⁴⁰ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/6518 เรื่อง การเสนอตัวลงรับสมัครคัดเลือกเป็นเจ้าภาพจัดงานมหกรรมโลก World Expo 2020 ลงวันที่ 23 เมษายน 2553

⁴¹ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 100/2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การเสริมสร้างภาพลักษณ์และอัตลักษณ์ของประเทศ ลงวันที่ 30 เมษายน 2555

⁴² หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/3200 เรื่อง การเป็นเจ้าภาพจัดงานมหกรรมโลก World Expo 2020 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2555

ในระบบคมนาคมขนาดใหญ่ อย่างเช่น โครงการรถไฟความเร็วสูง เพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของอาเซียน

นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในขณะนั้น เปิดเผยภายหลังประชุมความร่วมมือด้านรถไฟระหว่างไทย-จีน (Joint Steering Committee:JSC) ครั้งที่ 2 ในเดือนธันวาคม พุทธศักราช 2555 ว่า⁴³ ตัวแทนรัฐบาลจีนได้สรุปผลศึกษาการก่อสร้างโครงการรถไฟความเร็วสูง (ไฮสปีดเทรน) ในสองเส้นทาง ได้แก่ สายกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ และสายกรุงเทพฯ-หนองคาย โดยเสนอให้ไทยก่อสร้างเส้นทางรถไฟความเร็วสูงช่วงกรุงเทพฯ-ภาษี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ระยะทาง 54 กิโลเมตรก่อน เพื่อใช้รองรับการจัดงาน “เวิลด์เอ็กซ์โป 2020” ซึ่งหากสำเร็จจะถือว่าเป็นโครงการรถไฟความเร็วสูงสายแรกของประเทศไทย

ทางด้านการกำหนดแผนงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เป็นหน่วยงานหลักในการรวมแผนต่างๆ ของรัฐบาลที่กระจัดกระจายอยู่ตามแต่ละหน่วยงานให้รวมเป็นแผนเดียว⁴⁴ นำมาสู่แนวคิดการจัดทำยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy)⁴⁵ เป็นแนวความคิด เริ่มต้นขึ้นจากการนำยุทธศาสตร์ในสองที่ประชุมผนวกเข้ารวมไว้ด้วยกันได้แก่

(1) การประชุมเชิงปฏิบัติการหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า วาระพิเศษ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2555 ณ โรงแรมเชอราตัน พัทยา จังหวัดชลบุรี เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ เป้าหมายและแนวทางในการทำงานร่วมกันใน

⁴³ ข่าวสด, “รับเจ้าภาพเวิลด์เอ็กซ์โป-จีนชิงเค้กปีหน้า ไทยตีปีปไฮสปีดเทรนทอม.-ภาษี,” ข่าวสด, ปีที่ 22, ฉบับที่ 8044, (7 ธันวาคม 2555).

⁴⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว 276 เรื่องการบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) เพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2557 และผลการประชุมเชิงปฏิบัติการการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 ครั้งที่ 2 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2555

⁴⁵ การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2555 มีมติรับทราบ การบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) เพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี พุทธศักราช 2557 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำกรอบการบูรณาการ และแบบฟอร์มเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับกระทรวงและระดับจังหวัด จัดทำรายละเอียดเป้าหมาย แนวทาง ระยะเวลาและงบประมาณ กำหนดหน่วยงานหลัก/หน่วยงานร่วมรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งจะใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนบูรณาการฯ

ปีงบประมาณ 2556 และเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณปี 2557 ซึ่งเดิมประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ 28 ประเด็นหลัก 56 แนวทางการดำเนินการ

(2) การประชุมเชิงปฏิบัติการการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2555 ณ ห้องประชุม 501 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล เพื่อเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งเดิมประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์

การรวมกันของสองแผนงานดังกล่าวได้กลายมาเป็น ยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ตัดทอนความซ้ำซ้อนต่างๆ ลงให้เข้าใจได้ง่าย เหลือเพียง 4 ยุทธศาสตร์ 30 ประเด็นหลัก มี 79 แนวทางการดำเนินการที่มีความชัดเจน ถือเป็นยุทธศาสตร์ระยะสั้นที่ไม่ได้จัดทำเป็นแผนแต่ใช้กลไกในทางงบประมาณ ในการประชุมคณะรัฐมนตรีรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2555 มีมติเห็นชอบการบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ⁴⁶ เพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2557⁴⁷ และมอบหมายหน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบดำเนินการตามที่ได้ประชุมร่วมกันไว้ รวมทั้งการเสนอของบประมาณต้องเป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้เท่านั้น

⁴⁶ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/30368 เรื่อง การบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) เพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2557 และผลการประชุมเชิงปฏิบัติการการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 ครั้งที่ 2 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2555, และ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร 1104/038 เรื่อง การบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) เพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2557 และผลการประชุมเชิงปฏิบัติการการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 ครั้งที่ 2 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2555

⁴⁷ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/1969 เรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 และการปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ลงวันที่ 22 มกราคม 2556 และหนังสือสำนักงบประมาณ ที่ นร 0716/3/101 เรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 และการปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ลงวันที่ 18 มกราคม 2556

เนื้อหาของยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ที่ปรากฏเป็นส่วนหนึ่งในนิทรรศการ “THAILAND 2020 ก้าวใหม่เชื่อมไทยสู่โลก”⁴⁸ มีแนวความคิดมาจากการเสนอยุทธศาสตร์การเจริญเติบโตในรูปแบบใหม่ (New Growth Strategy) จากการประชุมกลุ่มประเทศเอเปค ในปี 2553 ซึ่งประเทศญี่ปุ่นเป็นเจ้าภาพ และการประชุมเศรษฐกิจโลกประจำปี 2554 ครั้งที่ 41 ระหว่างวันที่ 26 -30 มกราคม 2554 ณ เมืองดาวอส ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้กำหนดวิสัยทัศน์แห่งชาติคือ “ประเทศไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขัน คนไทยอยู่ดีกินดี มีความเสมอภาค และเป็นธรรม” ใน 4 ยุทธศาสตร์ต่างๆ ดังนี้⁴⁹

(1) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อหลุดพ้นจากประเทศรายได้ปานกลาง (Growth & Competitiveness) มี 8 ประเด็น ได้แก่ ด้านเกษตรภาคอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวและบริการ โครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน การเชื่อมโยงเศรษฐกิจในภูมิภาค การปรับขีดความสามารถในการแข่งขัน และการวิจัยและพัฒนา

(2) การลดความเหลื่อมล้ำ (Inclusive Growth) มี 7 ประเด็น ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพการศึกษา การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการบริการสาธารณสุข การดูแลผู้สูงอายุ เด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาส การสร้างโอกาสและรายได้แก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และเศรษฐกิจชุมชน แรงงาน ระบบยุติธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และการต่อต้านการคอร์รัปชัน

(3) การเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green Growth) มี 5 ประเด็น ประกอบด้วย การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการบริหารจัดการน้ำ และการเปลี่ยนแปลงสถานะภูมิอากาศ

(4) การบริหารราชการแผ่นดิน (Internal Process) มี 8 ประเด็น ประกอบด้วย กรอบแนวทางและปฏิรูปกฎหมาย การปรับโครงสร้างระบบราชการ การพัฒนากำลังคนภาครัฐ การปรับโครงสร้างภาษี การจัดสรรงบประมาณ การพัฒนาสินทรัพย์ราชการ

⁴⁸ หนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) 0208/43 รายงานผลการจัดนิทรรศการ Thailand 2020 ก้าวไกล เชื่อมไทยสู่โลก นิทรรศการการลงทุนของประชาชน เพื่อประชาชน ลงวันที่ 12 มีนาคม 2556

⁴⁹ ยุทธศาสตร์ประเทศ เอกสารประกอบการนำเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการมอบนโยบายสำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประเทศและการชี้แจงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 22 มกราคม 2556 ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์

ที่ไม่ได้ใช้งานให้เกิดประโยชน์สูงสุด การแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการปฏิรูปการเมือง

ในปีเดียวกัน คณะนักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร วปอ. 2555 ได้ยื่นข้อเสนอจัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลในขณะนั้น ประกอบด้วยสาระสำคัญใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่⁵⁰ (1) จุดยืนเชิงยุทธศาสตร์ของไทยและโฉมหน้าของประเทศไทยในอนาคต (Strategic Position) ซึ่งจะเป็นเป้าหมายและทิศทางในการพัฒนาประเทศในระยะยาว (2) แนวทางการขับเคลื่อน (3) ปัจจัยพื้นฐานเชิงยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่จุดยืนเชิงยุทธศาสตร์หรือเป้าหมายที่กำหนด และ (4) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ โดยนำประเด็นในอนาคตมาเป็นประเด็นหลักและกำหนดประเด็นความมั่นคงทางทหารไว้ลำดับสุดท้าย

ปัญหาที่สำคัญที่สุดในการเตรียมความพร้อมของไทยในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนไม่ใช่ปัญหาจากขีดความสามารถด้านการแข่งขันหากแต่เป็นปัญหาการเมืองภายในประเทศไทยเอง “โครงการสร้างอนาคตไทย 2020” ของรัฐบาลกลายเป็นประเด็นนำมาสู่การอภิปรายไม่ไว้วางใจในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่ามีการใช้เงินมากผิดปกติ⁵¹ ส่วนการเสนอตัวเป็นเจ้าภาพงานมหกรรมโลก World Expo 2020 รัฐบาลสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทบทวนความเหมาะสมโครงการกระชั้นก่อนการลงคะแนนตัดสินของคณะกรรมการจัดงานมหกรรมโลก ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ท่ามกลางข้อครหาว่าเป็นการหลีกเลี่ยงของรัฐบาลไทยเพื่อให้เมืองดูไบได้เป็นเจ้าภาพเพื่อแลกกับผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมือง⁵²

⁵⁰ เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2555 ณ สโมสรทหารบก ถ.วิภาวดีรังสิต กรุงเทพฯ นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธานรับฟังการแถลงยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2557-2561 จากนักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2555 (วปอ. 2555) ซึ่งได้มีการกำหนดจุดยืนเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศด้วยการเป็นศูนย์กลางการกระจายความเจริญของภูมิภาค เพื่อยกระดับรายได้เพิ่มเป็น 2 เท่าใน 10 ปี

⁵¹ โพสต์ทูเดย์, “จับพิรุณบโฆณา"สร้างอนาคตไทย2020",” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <https://www.posttoday.com/politic/report/261817>.

⁵² ผู้จัดการออนไลน์, ““รัชดา” เปิดคลิปมัด “ปึง” โกหกเหตุไทยขูดชิงจัดเวิร์ลด์เอ็กซ์โปเปิดทางดูไบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2562, จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9560000148098>.

โดยการทำหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในขณะนั้นเอง ก็ยัง “ไม่หนักแน่นเพียงพอ” ที่จะยืนยันให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาเดินหน้าโครงการดังกล่าวต่อไปได้⁵³

ทั้งนี้ ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองของไทยวนกลับมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2540 อันมีสาเหตุมาจากวิกฤตความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ ได้แก่ วิกฤตการณ์การเมืองไทย พุทธศักราช 2548–2553 และวิกฤตการณ์การเมืองไทย พุทธศักราช 2556–2557 ส่งผลเสียอันสำคัญต่อการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยของไทยทั้งในทางนิติบัญญัติ และในทางบริหาร ภายในรอบระยะเวลา 10 ปี เกิดการล้มการเลือกตั้งทั่วไปในประเทศและตามมาด้วยการรัฐประหารมากถึง 2 ครั้ง มีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีมากถึง 7 คน

ภายหลังการรัฐประหารในปี 2557 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ⁵⁴ ได้สั่งการในที่ประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2557⁵⁵ ให้ทุกส่วนราชการเร่งรวบรวมประเด็นและข้อเสนอต่างๆ ที่เห็นควรเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวบรวมและจัดทำเป็นข้อเสนอในภาพรวมเพื่อเสนอคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (โดยผ่านฝ่ายกิจการพิเศษ) พิจารณาก่อนนำเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ⁵⁶

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอความคิดเห็นต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในหัวข้อการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เรื่อง “การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ” ว่า⁵⁷ ประเทศไทยไม่มียุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นทิศทางในการบูรณาการประเทศไทยระยะยาว ที่ผ่านมามีการขับเคลื่อนประเทศดำเนินการภายใต้

⁵³ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุดที่ นร 1104 เรื่อง การเสนอตัวเป็นเจ้าภาพงานมหกรรมโลก World Expo 2020 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555

⁵⁴ ประกาศ แต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 82 ง ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2557

⁵⁵ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว76 เรื่อง ข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2557

⁵⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “เรื่อง ข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2557,” เอกสารสรุปสาระสำคัญและรายงานข้อมูลมติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประจำเดือนสิงหาคม 2557.

⁵⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทย (เล่มที่ 2) ภาคผนวก,” (ธันวาคม 2557).

นโยบายรัฐบาลซึ่งเข้ามาบริหารประเทศในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ก็จะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาล ส่งผลให้การขับเคลื่อนประเทศขาดความต่อเนื่อง และไม่มีเป้าหมายในระยะยาวชัดเจน จึงเห็นควรกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว เป็นกรอบทิศทางการขับเคลื่อนประเทศ ทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง โดยให้ระบุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและบังคับให้การทำงานนโยบายรัฐบาลต้องยึดตามกรอบ และสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำการรวบรวม ข้อเสนอจากส่วนราชการต่างๆ โดยได้ไม่ปรากฏข้อเสนอเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ไว้ในรัฐธรรมนูญตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ เอกสารข้อเสนอปฏิรูปประเทศไทย ฉบับที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเสนอให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา⁵⁸ มีเพียงการเสนอ ให้พิจารณากำหนดหลักการในรัฐธรรมนูญให้มีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้ในการพัฒนาประเทศและจัดสรรงบประมาณ ปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับ/กฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำ แผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้เป็นกรอบ ในการจัดทำร่วมกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายรัฐบาลนำไปสู่การจัดทำงบประมาณ แผ่นดินที่สนับสนุนการพัฒนาที่ชัดเจน โดยให้เหตุผลว่า⁵⁹ การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้แผนการบริหารราชการแผ่นดินที่จัดทำขึ้นจากการบูรณาการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และนโยบายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือสำคัญ โดยเฉพาะในช่วงที่ภาคการเมืองมีความเข้มแข็ง ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ มุ่งตอบสนองนโยบายรัฐบาลเป็นหลัก ผ่านการจัดทำแผนงานและโครงการตามแผนการบริหาร ราชการแผ่นดิน และมุ่งเน้นสร้างผลงานในระยะสั้นมากกว่าการวางแผนในระยะยาว นอกจากนี้ การบูรณาการกับภาคส่วนอื่น รวมทั้งการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมาย ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ บุคลากรภาครัฐยังต้องเสริมสร้าง ประสิทธิภาพและมาตรฐานในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น โดยสรุปรายงานฉบับดังกล่าวไม่มีการระบุถึง การจัดทำแผนระยะยาวอย่างการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ แต่อย่างไรก็ตามข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมชาติยังปรากฏอยู่ในเอกสารภาคผนวกของรายงาน ฉบับดังกล่าว

⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ข้อเสนอการปฏิรูป ประเทศไทย (ปรับปรุงตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 มกราคม 2558),” (มกราคม 2558).

⁵⁹ เพิ่งอ้าง.

ในปี 2558 แนวคิดการจัดทำยุทธศาสตร์ประเทศถูกเสนอกลับเข้ามาอีกครั้ง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้มี ยุทธศาสตร์ประเทศสำหรับปี 2558 ว่า “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมั่งคั่ง อย่างยั่งยืน” ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2558⁶⁰ มีมติกำหนดให้ส่วนราชการที่ประสงค์จะเสนอเรื่องประเภทนโยบาย แผนงาน โครงการ ต่อคณะรัฐมนตรีจะต้องมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนตามวิสัยทัศน์ดังกล่าว แต่ในมติที่ประชุม ไม่ได้กำหนดถึงทิศทางการพัฒนาเอาไว้จึงทำให้ส่วนราชการมักนำแผนรายการเดิมมาปรับเพื่อให้โครงการที่เคยได้ทำไว้ถูกปฏิบัติอย่างต่อเนื่องจากยุทธศาสตร์ประเทศตามวิสัยทัศน์ครั้งก่อน

หลังการรัฐประหาร ทางด้านสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ⁶¹ ตามมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้นำข้อเสนอจากการสั่งการของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ได้สั่งการไว้ไปทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะแนวทางเพื่อการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ โดยมีวาระ “การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ”⁶² และ “แนวทางปฏิรูปเศรษฐกิจไทย

⁶⁰ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนที่สุต ที่ นร 0506/ว2 เรื่อง การเสนอเรื่อง ประเภทนโยบาย แผนงาน โครงการต่อคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 มกราคม 2558

⁶¹ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ตามมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ถือเป็นการตั้งสถาปนาปฏิรูปครั้งแรกของไทย สถาปนาคล้ายกับข้อเรียกร้องของ คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ในห้วงวิกฤตการณ์การเมืองไทย พุทธศักราช 2556–2557 มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ จำนวน 11 ด้าน ได้แก่ (1) การเมือง (2) การบริหารราชการแผ่นดิน (3) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (4) การปกครองท้องถิ่น (5) การศึกษา (6) เศรษฐกิจ (7) พลังงาน (8) สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (9) สื่อสารมวลชน (10) สังคม (11) อื่นๆ

ทั้งนี้ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ จัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม

⁶² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 52.

เพื่อเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วภายในปี 2575”⁶³ ซึ่งมีข้อเสนอให้มีการสร้างแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยจัดตั้งสถาบันยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมารองรับการทำหน้าที่เกี่ยวกับงานดังกล่าว โดยให้ความเห็นว่า ควรจะมีด้านสังคมและด้านความมั่นคงของประเทศด้วย

ด้านคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้จัดทำ รายงานเรื่อง “การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น”⁶⁴ โดยได้เสนอต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะเน้นปฏิรูปเชิงระบบ ทั้งในระยะสั้น ระยะยาวที่ต้องมีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ที่สามารถใช้ เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาของภาคเอกชนและภาคประชาชนได้ด้วย เพื่อให้กฎหมายว่าด้วย ยุทธศาสตร์ชาติมีประสิทธิภาพ จะต้องกำหนดเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต้องกำหนด ตัววัดที่ชัดเจน เป็นที่ยอมรับของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาค ประกอบการวิเคราะห์ในเชิงวิชาการ ที่ต้องอาศัยข้อมูลความรู้แบบสหวิทยาการทั้งในประเทศ ภูมิภาค และระดับสากล จากนั้นต้องกำหนดแผน ยุทธศาสตร์ระยะกลาง 5 ปี ที่อิงตามยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว โดยแผนยุทธศาสตร์ระยะกลางนี้ จะเป็นแผนแม่บทสำหรับหน่วยงานในภาครัฐที่จะเป็นการวิเคราะห์งบประมาณและประมาณ การงบประมาณที่จะเน้นการปฏิรูประบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน งบประมาณแบบ บูรณาการที่เน้นให้หน่วยงานทำงานร่วมกันมุ่งให้เกิดผลลัพธ์มีคุณค่ามากกว่าต่างหน่วยต่างทำ และงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่จะเป็นระบบงบประมาณที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ ใช้ไปกับผลตอบแทนที่ได้รับ มีระบบการติดตามประเมินผลอย่างเข้มข้น โดยดำเนินการผ่านกลไก การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติ ที่มีสภายุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และสำนักงาน คณะกรรมการการสมายุทธศาสตร์ชาติรองรับภารกิจ

⁶³ คณะกรรมการวิสามัญปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, “เอกสารประมวลรายงานวาระพัฒนาที่ 7 แนวทางปฏิรูปเศรษฐกิจไทยเพื่อเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ภายในปี 2575,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร, 2558), น.34

⁶⁴ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้มีมติเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2558 พิจารณารับทราบรายงานของ คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและปฏิรูประบบ งบประมาณและการคลังท้องถิ่น โดยมี นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ ประธานคณะกรรมการปฏิรูปการ บริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ

การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558⁶⁵ คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามข้อเสนอของสภาพัฒน์แห่งชาติ⁶⁶ โดยต้องเชื่อมโยงกับกรอบการปฏิรูปทั้ง 11 ด้าน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติและกรอบแนวทางการปฏิรูปประเทศไทยในระยะ 20 ปี พร้อมแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติล่วงหน้า⁶⁷ นายกรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันดังกล่าว ให้ทุกส่วนราชการศึกษากรอบและแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อส่งให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติดำเนินการ และให้ทุกส่วนราชการปรับปรุงแผนปฏิบัติการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วนวาระแห่งชาติ ประเด็นการปฏิรูปตามนโยบาย ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะการดำเนินการของการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนี้ และการส่งต่อไปสู่การปฏิรูปและให้รัฐบาลต่อไป

⁶⁵ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนที่ 30 ที่ นร 0505/ว190 เรื่อง การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2558

⁶⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาพัฒน์แห่งชาติ, “วาระการปฏิรูปพิเศษ 4 : การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558).

⁶⁷ กรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นประธานเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี และ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นรองประธาน โดยมีรองเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายและรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการร่วมที่ได้รับมอบหมาย สำหรับอำนาจหน้าที่ของกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ อาทิ จัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน นำนโยบายรัฐบาล 11 ข้อ ประเด็นปฏิรูปของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 11 ด้าน และประเด็นปฏิรูปของ สภาพัฒน์แห่งชาติ 36 กิจกรรม มาใช้เป็นกรอบในการจัดทำ และให้เสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานในระยะที่ 2 ของรัฐบาล และกรอบการปฏิรูปในระยะที่ 3 ต่อไป แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น ดำเนินการอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรี หรือ คณะรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นต้น

สำหรับรายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. สรุปได้ว่า⁶⁸ ประเทศไทยยังไม่มี การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติอย่างเป็นทางการ ส่งผลให้ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ล่าช้ากว่าประเทศในกลุ่มอาเซียน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูปกระบวนการพัฒนาประเทศและการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยการจัดตั้งองค์กรระดับชาติที่เป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง และเป็นกลไกในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์ระยะยาวของประเทศอย่างน้อย 20 ปี ที่สะท้อนความต้องการของชาติและประชาชน และเป็นกรอบในการขับเคลื่อนการพัฒนาและจัดทำแผนพัฒนากลุ่มภารกิจในแต่ละช่วง โดยการจัดทำเป็นแผนพัฒนาประเทศระยะกลาง (5 ปี) ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้ผลักดันให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ⁶⁹ เพื่อให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ชาติควบคู่ไปกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมีความจำเป็นจะต้องตรากฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้การพัฒนาประเทศและการบริหารราชการแผ่นดินในอนาคตขับเคลื่อนไปอย่างมีเอกภาพและทรงพลัง

ระหว่างนั้น คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ยังมีข้อเสนอมายังคณะรัฐมนตรีเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2558⁷⁰ มอบให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับข้อเสนอแนะจากรายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินไปพิจารณาว่าสมควรจะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการฯ ได้หรือไม่ประการใดก่อน โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางในการรวบรวมผลการดำเนินการแล้วแจ้งผลการดำเนินการดังกล่าวให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

⁶⁸ หนังสือสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ สผ (สปช) 0014/4451 เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2558

⁶⁹ คำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พุทธศักราช 2558

⁷⁰ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/28024 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง รายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติเรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติและร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.) ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2558

ในประเด็นความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งในส่วนขององค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติด้วย

ในเดือนตุลาคม 2558 “สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ” ได้เข้ามาทำหน้าที่แทน “สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ” ภายหลังการลงมติเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบต่อ “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ...” ที่ถูกยกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน โดยในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่มี บทบัญญัติเกี่ยวกับ “คณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ” ซึ่งเป็นองค์กร หลักที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปตามกรอบข้อเสนอของสภาพัฒนาการที่หมดวาระลง ไปตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ

เดือนกุมภาพันธ์ 2559 สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติได้เห็นชอบให้เสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณา รายงานเรื่อง “การจัดทำ การกำหนด และการขับเคลื่อนกฎหมาย ยุทธศาสตร์ชาติ และร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.” ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการ ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของไทยที่มาจากกรอบเพื่อใช้ในการศึกษา ในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร⁷¹ คู่ขนานไปกับการทำงานของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่ซึ่งมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ได้เตรียมบรรจุประเด็นการปฏิรูปประเทศของสภาพัฒนา แห่งชาติเอาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้ง โดยบัญญัติให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเอาไว้ใน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 นำมาสู่การประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ โดยได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการในวันที่ 8 ตุลาคม 2561 มีการกำหนดวิสัยทัศน์ แห่งชาติว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนา ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ด้าน คือ ด้านความมั่นคง ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

⁷¹ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานงานแถลงยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พุทธศักราช 2560 - 2579) ในวันพฤหัสบดีที่ 1 กันยายน 2559 เวลา 12.00 น. ณ ห้องเจ้าพระยา หอประชุมกองทัพเรือ ถนนอรุณอมรินทร์ แขวงวัดอรุณ เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพมหานคร.

ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ด้านการสร้างการเติบโตคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

จากลำดับความเป็นมาที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปปัญหาอันนำมาสู่การร่างยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาคำคัญของประเทศไทยในการบริหารจัดการภาครัฐสามเรื่อง ได้แก่

(1) ปัญหาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยถดถอยลงเรื่อยๆ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียน

(2) ปัญหาการขาดความชัดเจนในการกิจสมัยใหม่ของรัฐ เนื่องจากการกำหนดหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจไม่เหมาะสมกับทิศทางในอนาคตมากขึ้นเรื่อยๆ

(3) ปัญหาการขาดความต่อเนื่องในแต่ละภารกิจของรัฐ เนื่องจากวิกฤติความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ

สอดคล้องกับคำกล่าวชี้แจงในการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เพื่อพิจารณาร่างยุทธศาสตร์ชาติ นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ⁷²

“...การที่รัฐบาลจะจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เกิดจากปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เมื่อรัฐบาลใหม่เข้ามาบริหารประเทศก็จะเสนอโครงการใหม่ และยกเลิกโครงการเดิม ทำให้ไม่สามารถดำเนินการโครงการสำคัญๆต่อก่อนที่รัฐบาลนี้จะเข้ามา พบว่าเศรษฐกิจของไทยโตเพียง ร้อยละ 1 ในขณะที่เพื่อนบ้าน โตร้อยละ 5-6 ปัจจัยส่วนหนึ่งมาจากการเปลี่ยนรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถลงทุนในโครงการใหญ่ๆ ได้ ส่งผลต่อไปยังการส่งออก การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ ในหลายประเทศก็มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์หรือแผนพัฒนาประเทศ เช่น ฝรั่งเศส สิงคโปร์ มาเลเซีย รวมถึงจีนก็มีแผนพัฒนาประเทศระยะยาว ดังนั้นการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้ประเทศไทยได้มีความพร้อมสอดคล้องกับการแข่งขันกับประเทศต่างๆ และเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในอีก 20 ปีข้างหน้า...”

และเมื่อได้ทำการศึกษาความเป็นมาของการวางแผนการพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยแล้ว จะสามารถแบ่งวิวัฒนาการของจัดทำแผนการพัฒนาและยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยได้ออกเป็นสี่ยุค ได้แก่ ยุคที่หนึ่ง คือ การจัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจ ที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการวางแผนทิศทางการพัฒนาของประเทศ ยุคที่สอง คือ การจัดทำ

⁷² ไทยรัฐออนไลน์. “สนช.รับร่างยุทธศาสตร์ ตั้ง กมธ. 38 คน ศึกษา ให้ความเห็นชอบ 7 ก.ค.นี้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2562, จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/1308884>.

ผังเศรษฐกิจของประเทศ ถือเป็นการก่อตั้งคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจชุดแรก พร้อมกับการเกิดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในหมวด “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ยุคที่สาม คือ การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (และสังคม) แห่งชาติ เป็นยุคที่ประเทศไทยได้ยกร่างแผนพัฒนาได้สำเร็จ โดยยังดำเนินการวางแผนควบคู่กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ และยุคที่สี่ คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นในการเปลี่ยนแปลงเรื่องใหญ่ๆ 3 ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง เปลี่ยนกรอบระยะเวลาจากแผนระยะสั้น (Short-Term Planning) เป็นแผนระยะยาว 20 ปี (Long-Term Planning)

ประเด็นที่สอง เปลี่ยนสภาพบังคับจากการเป็นกลไกทางงบประมาณและเป็นการกระทำของรัฐบาล (acte de gouvernement) ซึ่งมีสภาพบังคับในทางการเมือง ให้เป็นกลไกที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย (Legal Binding)

ประเด็นที่สาม เปลี่ยนวิสัยทัศน์จากแนวคิดทางการบริหารภาครัฐจากที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้กำหนดให้ส่วนราชการเป็นผู้ขับเคลื่อนตามปกติ โดยเน้นตัวแบบกระบวนการ (Process Model) เป็นแนวคิดทางการเมืองที่เน้นตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)⁷³ โดยมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่และให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคอยเป็นผู้สนับสนุน

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติประสบความสำเร็จผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาความไม่ชัดเจนของการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติบางประการ ซึ่งได้แก่ สถานะทางกฎหมาย บทบาทของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดนโยบายของรัฐบาล การติดตามตรวจสอบและการประเมินผล และการแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ล้วนเป็นเรื่องใหม่ และมีความเข้มข้นแตกต่างกว่าทุกแผนงานที่เคยดำเนินการผ่านมา

⁷³ กรอบความคิดของตัวแบบสถาบันยึดฐานคติที่สำคัญว่านโยบายสาธารณะคือผลผลิตของสถาบันทางการเมือง (Political Institutional Outputs) ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะและสถาบันต่างๆ ของรัฐจะดำเนินไปอย่างใกล้ชิด กล่าวคือนโยบายจะไม่มีผลเป็นนโยบายสาธารณะจนกว่านโยบายนั้นจะได้รับความเห็นชอบ ถูกนำไปปฏิบัติ และใช้บังคับโดยสถาบันของรัฐที่รับผิดชอบ สถาบันราชการมีบทบาทในการกำหนดคุณลักษณะ (characteristic) ของนโยบายสาธารณะ 3 ประการดังนี้

1. สถาบันของรัฐเป็นผู้รับรองความชอบธรรม (legitimacy)
2. นโยบายสาธารณะมีลักษณะครอบคลุมทั้งสังคม (universality)
3. สถาบันของรัฐเท่านั้นที่ เป็นผู้ผูกขาดอำนาจการบังคับใช้ (coercion)

การใช้แผนระยะยาวและมีสภาพบังคับทางกฎหมายเป็นครั้งแรก รวมทั้งการเกิดขึ้นของสถาบันทางการเมืองใหม่อันได้แก่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ขณะที่การดำเนินการตามแผนงานอื่นๆ มีแนวโน้มที่จะลดความสำคัญลงไปตามลำดับ ประเด็นข้อพิจารณาเหล่านี้ล้วนเป็นการทำให้ยุทธศาสตร์ชาติคือแผนพัฒนาประเทศที่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญสูงสุด

3.2 การกำหนดบทบาทหน้าที่ด้วยยุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญ

โดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์⁷⁴ เพื่อวางกรอบแห่งการใช้อำนาจทางการเมือง โดยการจัดตั้งและวางขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองต่างๆ และอุดมการณ์ทางการเมืองของรัฐ รัฐธรรมนูญแต่ละประเทศจึงเป็นการแสดงออกซึ่งการตอบสนองอุดมการณ์ในระบบต่างๆ ทั้งระบบกษัตริย์ ระบบประธานาธิบดี หรือระบบรัฐสภา

ขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยจะมุ่งรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การวางกฎเกณฑ์ควบคุมการใช้อำนาจของสถาบันในรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงการวางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับองค์กรเศรษฐกิจและสังคม โดยประเทศส่วนใหญ่เป็นประเทศสังคมนิยม และประเทศกำลังพัฒนาที่มักประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐและทางสังคม แม้ว่าจะไม่ผูกมัดผู้ปกครองที่จะต้องดำเนินการให้เป็นจริงขึ้นมาได้ก็ตาม

3.2.1 ที่มาของการกำหนดบทบาทหน้าที่ด้วยยุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญ

การกำหนดบทบาทหน้าที่ด้วยยุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญมีที่มาและแนวความคิดเริ่มต้นขึ้นในช่วงปี 2558 โดยคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ที่มีนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานคณะกรรมการ ได้มีการบัญญัติให้มีร่างบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกซึ่งร่างขึ้นภายหลังการรัฐประหาร 2557⁷⁵

⁷⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย,” พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561), น.131.

⁷⁵ มีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ หรือเรียกกันอย่างย่อว่า “คปป.” ปรากฏออกมาอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญในช่วงสัปดาห์สุดท้ายก่อนจะมีการลงมติ

สำหรับแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ (คปป.) ได้ระบุกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติภารกิจไว้ 5 ปี นับจากวันที่ประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏตามหมวด 2 ว่าด้วยการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และความปรองดอง ส่วนที่ 1 คณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558⁷⁶ ได้กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ให้ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีกไม่เกิน 22 คน รวมเป็น 23 คน โดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง กรรมการโดยตำแหน่ง 8 คน ได้แก่ ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการกองทัพบก ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

กลุ่มที่สอง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ซึ่งเลือกกันเองในแต่ละประเภท ประเภทละ 1 คน

กลุ่มที่สาม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 11 คนซึ่งแต่งตั้งตามมติรัฐสภาจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการปฏิรูปด้านต่างๆ และการสร้างความปรองดอง

ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการยกร่างฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ (คปป.) มีอำนาจหน้าที่แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือระดับสถานการณ์ปกติ และระดับสถานการณ์ไม่ปกติ ซึ่งสามารถอธิบายโดยสังเขป ดังนี้

ระดับสถานการณ์ปกติ⁷⁷ คณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ (คปป.) มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปด้านต่างๆ รวมทั้งคณะกรรมการอิสระเสริมสร้างความปรองดองเพื่อทำการศึกษา วิจัย และนำเสนอประเด็นการปฏิรูปต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดอง รวมทั้งทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการปฏิรูป การจัดสรรงบประมาณที่จำเป็นต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนาประเทศ การลดความเหลื่อมล้ำ และการสร้างความเป็นธรรม เป็นต้น

เพราะขณะที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเปิดเผยร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ

⁷⁶ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ)

⁷⁷ มาตรา 261 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558

ระดับสถานการณ์ไม่ปกติ⁷⁸ “คณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ” หรือเรียกกันอย่างย่อว่า “คปป.” มีอำนาจหน้าที่พิเศษ คือ หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายในช่วงเวลา 5 ปี หากเกิดปัญหาความขัดแย้งในประเทศโดยไม่สามารถควบคุมได้ คณะกรรมการชุดนี้สามารถมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม เพื่อใช้มาตรการที่จำเป็นในการจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวได้ โดยประธานกรรมการชุดนี้ มีอำนาจสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใดๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติหรือในทางบริหาร และให้ถือว่าคำสั่ง การกระทำ และการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้ และเป็นที่สุด

นายบวรศักดิ์ ประธานคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ ให้เหตุผลว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะสร้างประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับสังคมไทย เมื่อพ้น 5 ปีไปแล้ว ที่มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่ในระหว่างนี้ต้องสร้างประชาธิปไตย เปลี่ยนผ่านจากระบอบรัฐธรรมนูญไปสู่ประชาธิปไตยเปลี่ยนผ่าน โดยมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติมาทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ การปฏิรูป และกำกับ การปฏิรูปไปได้ รวมทั้งสร้างความปรองดองคู่ขนานไปกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง หากรัฐบาล ปกติคุมสถานการณ์ไม่อยู่ก็สามารถใช้อำนาจพิเศษนั้นได้ โดยไม่ต้องฉีกรัฐธรรมนูญครั้งที่สาม ภายใน 10 ปี”⁷⁹

⁷⁸ มาตรา 280 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) พุทธศักราช 2558

⁷⁹ การประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 142 มีมติกำหนดให้มี “คณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ” อยู่ในมาตรา 260 ของร่าง รัฐธรรมนูญ องค์ประกอบของคณะกรรมการ กำหนดให้มีสมาชิก 23 คน โดยมีที่มา 3 ส่วน ได้แก่

1. กรรมการโดยตำแหน่งมาจาก ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี ประธาน ศาลฎีกา ผู้บัญชาการกองทัพบกไทย ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหาร อากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแต่งตั้งจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ซึ่งเลือกกันเองแต่ละประเภท ประเภทละหนึ่งคน

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 11 คน เป็นผู้เชี่ยวชาญการปฏิรูปด้านต่างๆ และการสร้างความปรองดอง ซึ่งแต่งตั้งจากมติรัฐสภา

ภายหลังการบรรจุแนวคิดเรื่องคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติฯ (คปป.)⁸⁰ ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ) ได้นำไปสู่กระแสเสียงวิพากษ์วิจารณ์ที่หลากหลายในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นเพื่อเบียดขับอำนาจของฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ดังเช่นความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และเป็นหนึ่งในผู้ที่มีมติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมองว่า⁸¹ อำนาจพิเศษสำหรับการบริหารจัดการให้ประเทศในบางสถานการณ์หลุดพ้นจากภาวะวิกฤตนั้นเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น แต่ประเด็นสำคัญคือจะต้องออกแบบให้องค์กรมีความเชื่อมโยงและเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันการออกแบบโครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติฯ นั้นกลับสวนทางกับหลักการดังกล่าว รวมทั้งยังไม่มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจที่จะตามมา ด้วยเหตุนี้แล้ว จึงทำให้สถานะของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติฯ กลายเป็นองค์กรสูงสุดที่เข้ามาควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไปโดยปริยาย

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ความเห็นว่า⁸² คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติฯ นั้น จะนำไปสู่การสถาปนาการปกครองโดยองค์กรที่ไม่มีฐานความชอบธรรมตามหลักการประชาธิปไตย นอกจากนี้ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติฯ ยังสามารถตั้งคณะกรรมการปฏิรูปด้านต่างๆ ได้เกือบทุกด้าน ครอบคลุมกระบวนการทำงานของบรรดากระทรวงทั้งหมด ดังนั้นแล้วจึงทำให้เกิดสภาพ “อภิรัฐบาล” ซ้อนทับอำนาจกับรัฐบาลปกติ ผลสำคัญประการหนึ่งในทางการเมืองและการบริหารราชการประเทศ คือ ทำให้รัฐบาลมีความอ่อนแอลง ไร้เสถียรภาพในการบริหารราชการประเทศ

ในขณะเดียวกัน ก็ปรากฏปฏิกริยาจากพรรคการเมืองอย่างพรรคประชาธิปัตย์ โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรค ได้ออกมาให้ความเห็นในประเด็นคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติฯ ว่า⁸³ จะทำให้เกิดสภาพ “รัฐซ้อนรัฐ” และจะนำไปสู่วิกฤตการณ์ความขัดแย้งรุนแรงในอนาคต สอดคล้องกับ นายจาตุรนต์ ฉายแสง แกนนำพรรคเพื่อไทย ได้ให้ความเห็นว่าการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติฯ เป็นการวางระบบการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบ

⁸⁰ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ)

⁸¹ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, “จุด (ไม่) จบ : ช่วงฉากการเมืองไทย ’48 - ’59,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2559), น.406.

⁸² เพิ่งอ้าง, น.407.

⁸³ เพิ่งอ้าง, น.407.

แห่งชาติและกองทัพ โดยมีวาระซ่อนเร้นสำคัญคือการควบคุมการทำงานของรัฐบาลและรัฐสภาในอนาคต ดังนั้น ทั้งภาควิชาการและผังการเมืองต่างมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าโครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติฯ จะก่อให้เกิดปัญหาความทับซ้อนของการใช้ “อำนาจอธิปไตย” และจะเป็นต้นตอของวิกฤตการณ์ความรุนแรงระลอกใหม่ในอนาคต

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่า⁸⁴ เมื่อพิจารณามาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติฯ ภายใต้สภาวะการณ์ทางการเมืองปัจจุบันแล้วอาจแสดงให้เห็นถึงแนวคิดทางการเมืองและกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเหตุเป็นผลเพื่ออ้างไว้ซึ่งอำนาจพิเศษบางประการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและกองทัพต่อไปในระบบการเมืองไทย ซึ่งนับเป็นการดึงกองทัพกลับสู่การเมืองในระบบอย่างสมบูรณ์ ดังที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกมาให้ความเห็นว่า ตนไม่ได้เป็นคนเสนอให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ (คปป.) ขึ้นมา “แต่ผมยังไม่ไม่ได้ เพราะเรายังไม่พร้อม”⁸⁵

การบรรจุแนวความคิดในการก่อตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลับมาอีกครั้งในปี 2559 ในการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกประกาศใช้ในเดือนเมษายนปี 2560 โดยได้นำแนวคิดของคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลับมาบรรจุอยู่ในหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันมีโครงสร้างคล้ายคลึงตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับก่อนๆ แต่ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติเพียงมาตราเดียวเพื่อให้มีกฎหมายในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ⁸⁶ โดยยังนำเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติแยกไว้ในอีกหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญ⁸⁷ ทั้งนี้ หากพิจารณาในกฎหมายที่ถูกประกาศใช้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของทั้งสองหมวดแล้ว

⁸⁴ เพ็งอ้วน, น.407.

⁸⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “คำกล่าวเปิดสัมมนาและแสดงปาฐกถาพิเศษ โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี,” จากรายงานสรุปผลการประชุมประจำปี 2558 ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 น.4.

⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 นโยบายแห่งรัฐ

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ

จะพบว่าเมืองครุฑที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินการ การยุทธศาสตร์ การปฏิรูป และการปรองดองแห่งชาติ คือ “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ”

โดยคำว่า “ปฏิรูป” ถือเป็นคำที่ถูกพูดถึงอย่างต่อเนื่องมากที่สุดนับจากการรัฐประหารปี 2557⁸⁸ เช่น การแต่งตั้งสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ (สพช.) สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) การจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปประเทศต้องครอบคลุมในประเด็น 11 ด้าน การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่กำหนดกรอบไว้ว่า “ให้มีกลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่างๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป” หมวดใหม่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ถูกคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญนำไปชูเป็นจุดขายเป็น 1 ใน 9 เรื่องสำคัญภายใต้หัวข้อ “ประเทศไทยมียุทธศาสตร์และขั้นตอนการปฏิรูปประเทศที่ชัดเจน”

โดยนายคำณู สิริธิตสมาน สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ระบุว่า⁸⁹ “..ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 แตกต่างจาก 19 ฉบับที่เคยมีมาโดยสิ้นเชิง เพราะเป็นฉบับแรกที่บัญญัติให้มีกระบวนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ เปลี่ยนแปลงความเคยชิน และโครงสร้างเดิมๆ นอกจากนั้นยังสะท้อนถึงการรัฐประหารปี 2557 ว่ามีเจตนารมณ์เป็นพิเศษ แตกต่างจากการรัฐประหารที่เคยมีมาในประเทศไทยทั้งหมด 13 ครั้ง โดยมีเจตนารมณ์พิเศษว่าต้องการให้เกิดกระบวนการปฏิรูปประเทศดำเนินไปต่อเนื่อง แม้ว่าคณะรัฐประหารจะพ้นไปแล้ว จึงกล่าวได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น ‘รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปประเทศ’... ‘รัฐประหารครั้งสุดท้ายนี้ เป็นการรัฐประหารเพื่อปฏิรูปประเทศ ไม่ใช่เพื่อแสวงอำนาจ...”

3.2.2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับ 2560

หากย้อนกลับไปศึกษาการบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย จะพบว่าการกำหนดหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเอาไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหนึ่งในวิธีการกำหนดเจตจำนงแห่งรัฐไว้ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา โดยกำหนดให้มีสภาพบังคับทางการเมือง

⁸⁸ หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, “การเมืองวัฒนธรรมของการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.210.

⁸⁹ เฟื่องอ้าง.

เป็นสำคัญและไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ⁹⁰ คือ บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน อันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และเพื่อให้คณะรัฐมนตรีจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายดังกล่าว โดยต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง อันเป็นไปตามหลักการกระทำทางนโยบายว่าควรมีเพียงสภาบังคับในทางการเมือง ซึ่งมีรัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของรัฐบาล โดยหากพิจารณารูปแบบในการร่างรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่าหมวดดังกล่าวได้มีการแยกเอาไว้เป็นหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญและมีพัฒนาการทางกฎหมายที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ เป็นลำดับ

หมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญมีขึ้นครั้งแรกในบทบัญญัติหมวดที่ 5 ว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492⁹¹ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาอนุรักษนิยมสูงที่สุดฉบับหนึ่งของไทย

⁹⁰ กฤษณ์มนต์ ทิพย์เสวต, “สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554)

⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มีมาตราที่สำคัญๆ เกี่ยวกับการทหาร วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ ได้แก่

มาตรา 54 บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ

มาตรา 59 กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ไม่ขึ้นต่อเอกชน คณะบุคคลหรือพรรคการเมืองใดๆ

มาตรา 60 กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงครามหรือเพื่อปราบปรามการจลาจล และจะใช้ได้ก็แต่โดยกระแสพระบรมราชโองการเว้นแต่ในกรณีที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก การใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเหลือราชการอื่น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 61 เอกชนก็ดี คณะบุคคลก็ดี พรรคการเมืองก็ดี จะใช้กำลังทหารไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมเป็นเครื่องมือในทางการเมืองมิได้ ทหารและบุคคลอื่นในสังกัดฝ่ายทหาร ในระหว่างรับราชการประจำ จะเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือแสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดๆ มิได้

มาตรา 67 รัฐพึงบำรุงรักษาสถานที่และวัตถุอันมีค่าในทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และศิลปกรรม และป้องกันมิให้มีการส่งวัตถุเช่นว่านี้ออกนอกราชอาณาจักร

โดยมีเนื้อหาในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว อาทิเช่น การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณตนต่อพระมหากษัตริย์⁹² การกำเนิดขึ้นขององคมนตรี⁹³ รวมทั้งการวางกรอบแนวนโยบายแห่งรัฐที่มีขึ้นไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับของไทยหลังจากนั้นต่างก็มีบทบัญญัติหมวดนี้มาตลอดซึ่งสามารถสะท้อนอุดมคติของรัฐผ่านผู้สถาปนารัฐธรรมนูญมากมายหลายประการ โดยทุกๆ ครั้งที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่แนวนโยบายเหล่านี้ก็มีจำนวนมากเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งลงไปถึงเรื่องปลีกย่อยที่ไม่สำคัญถึงขั้นต้องกำหนดในรัฐธรรมนูญ ทำให้บทบัญญัติหลายประการถูกละเลยหรือไม่สามารถนำมาปฏิบัติใช้จริง ประกอบกับในรัฐธรรมนูญเองก็กำหนดว่าบทบัญญัติในส่วนนี้เป็นเพียง “แนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” จึงยังทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐไม่เคยถูกนำไปใช้ในทางรูปธรรม

รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2540 ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหานี้ โดยได้ตัดทอนจำนวนนโยบายลงให้เหลือเฉพาะเรื่องที่สำคัญจริงๆ แล้วเรียกชื่อใหม่ว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”⁹⁴ มีการตัดข้อความที่แสดงว่าไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายออกแล้วกำหนดมาตรการเพิ่มเติม เช่น การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อดำเนินตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดให้นโยบายของรัฐบาลต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมถึงการจัดตั้งองค์กรเพื่อติดตามการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 ก็ได้รับรองบทบัญญัตินี้ไว้ในทำนองเดียวกัน โดยมีการปรับปรุงบ้างเล็กน้อย⁹⁵ แต่ก็ยังไม่บรรลุผล

มาตรา 69 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มพูนผลิตผลทั้งในทางปริมาณและคุณภาพและพึงสนับสนุนการสหกรณ์เพื่อผลเช่นนั้นด้วย

มาตรา 70 รัฐพึงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตของเอกชน ทั้งในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 141

⁹³ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, “นี่คือปณิธานที่หาญมุ่ง : ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475-2550,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (นนทบุรี : ฟาเดียวกัน, 2559), น.226.

⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 “มาตรา 88 บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 “มาตรา 75 บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”

ในทางปฏิบัติมากนัก อันเนื่องจากการที่ขาดสภาพบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจน ในขณะที่สภาพบังคับทางการเมืองก็ไม่ปรากฏอย่างเด่นชัด นอกจากนี้ ในส่วนของการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น แม้จะมีการเสนอกฎหมายโดยประชาชนไปเกือบ 50 ฉบับ แต่มีเพียง 8 ฉบับเท่านั้นที่ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาจนประกาศใช้เป็นกฎหมายได้⁹⁶ ข้ำรายคือร่างกฎหมายเหล่านั้นล้วนถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขในขั้นตอนการพิจารณาชั้นต่างๆ จนกล่าวได้ยากกว่าเป็นกฎหมายที่เกิดจากการเข้าชื่อเสนอโดยประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับ 2560 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ จึงกำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน และให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อกำหนดรายละเอียดและจัดตั้งองค์กรในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

สอดคล้องกับเจตนารมณ์ข้อหนึ่งของการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 อันเป็นที่มาของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือต้องการลดอำนาจของฝ่ายการเมืองเพื่อจำกัดนโยบายที่มีลักษณะเป็นประชานิยม แนวทางที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560⁹⁷ เลือกใช้ คือการอาศัยบทบัญญัติว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” กำหนดให้รัฐ “จัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน...” ในมาตรา 65 เพื่อให้มีอำนาจกำหนดกลไกควบคุมทางกฎหมายอีกหลายประการเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติมีผลบังคับได้จริงนั่นเอง

⁹⁶ อีรวินทร์ ขวัญใจ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16.

⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 นโยบายแห่งรัฐ

มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าวการจัดทำ การกำหนดเป้าหมายระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

3.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งออกตามความในมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2560 อันเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของไทย ได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ

(1) โดยที่มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

(2) โดยในการจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติและกฎหมายดังกล่าว ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

หากพิจารณาตัวบทของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแล้วจะพบว่าพระราชบัญญัตินี้มีโครงสร้างของกฎหมายที่ประกอบไปด้วย 3 หมวด คือ หมวดยุทธศาสตร์ชาติ หมวดคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และหมวดการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล รวมทั้งบทเฉพาะกาล ซึ่งมีประเด็นข้อพิจารณาในเรื่องต่างๆ ได้แก่ สถานะและผลทางกฎหมายของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สาระสำคัญและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ และการติดตามตรวจสอบและประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

3.3.1 สถานะและผลทางกฎหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

3.3.1.1 สถานะของยุทธศาสตร์ชาติ

จากในบทที่สองเราได้ทำการศึกษานโยบายสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ นโยบายสาธารณะที่เป็นกฎหมาย นโยบายสาธารณะที่เป็นการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา นโยบายสาธารณะในรูปแบบที่เป็นมติคณะรัฐมนตรี นโยบายสาธารณะในรูปแบบของแผนงานหรือโครงการที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของไทย ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2561 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก ฉบับวันที่ 13 ตุลาคม 2561

เป็นนโยบายสาธารณะในรูปแบบของแผนงานหรือโครงการที่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่ถือเป็นกระทำทางรัฐบาลที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา มีรูปแบบตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่ให้การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ⁹⁸ สำหรับยุทธศาสตร์ชาติของไทยฉบับแรก โดยมีผู้รับสนองพระราชโองการคือนายกรัฐมนตรีตามที่พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดไว้ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

กระทำทางรัฐบาลที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา สามารถเทียบได้กับกรณีอื่นๆ อาทิเช่น การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา กำหนดขอบเขตของหนังสือสัญญาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทยก่อนหน้านี้⁹⁹

สถานะของ "พระบรมราชโองการ" ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่นๆ ยังไม่ได้มีการศึกษานิยามและยังไม่ได้จัดลำดับศักดิ์ของสถานะทางกฎหมายอย่างเป็นระบบ แต่หากศึกษาตามนิยามทั่วไปของระบอบการปกครองของไทยแล้ว คณิน บุญสุวรรณ¹⁰⁰ ได้ให้อธิบายของคำว่า พระบรมราชโองการ ไว้ใน ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย ฉบับสมบูรณ์ เอาไว้ว่า พระบรมราชโองการ หมายถึงคำสั่งอย่างเป็นทางการของพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นประมุขของราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทรงใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้ยังมีข้อพิจารณาว่า การประกาศยุทธศาสตร์ชาติเป็นพระบรมราชโองการในระบบกฎหมายไทย ก็คือ การที่กิจการของรัฐนั้นได้รับความสำคัญและได้รับการปกป้องอย่างสูงสุด เนื่องจากพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น องค์พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ โดยพระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งอยู่ใน

⁹⁸ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 วรรคสอง และดูรายละเอียดในมาตรา 9

⁹⁹ ดูเพิ่มในบทที่ 2 หัวข้อ 2.1.4 การกระทำของรัฐ

¹⁰⁰ คณิน บุญสุวรรณ, “ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย”, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สุขภาพใจ, 2548)

ฐานะนี้ได้ก็ต่อเมื่อพระองค์ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าในทางกฎหมายหรือในทางการเมือง ซึ่งผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้เลย¹⁰¹ ซึ่งโดยปกติแล้วหากเป็นพระบรมราชโองการซึ่งเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นกิจการของคณะรัฐมนตรี เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี จำเป็นต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการทุกครั้ง หรือถ้าเป็นพระบรมราชโองการเกี่ยวกับกิจการของรัฐสภา เช่น การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน การเรียกเปิดประชุมสภาสามัญวิสามัญ การเรียกเปิดประชุมวุฒิสภาสามัญวิสามัญ ต้องมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เป็นต้น สรุปได้ว่า ไม่ว่าจะทรงใช้อำนาจในทางใดและเรื่องใด จะต้องเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการทุกครั้ง และบุคคลผู้ทำหน้าที่รับสนองพระบรมราชโองการนั้นจะต้องรับผิดชอบทั้งในทางกฎหมายและในทางการเมืองแทนพระมหากษัตริย์¹⁰²

ทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ หากกล่าวตามหลักประชาธิปไตยโดยเคร่งครัดแล้ว ความสัมพันธ์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยย่อมต้องมีความใกล้ชิดในการปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับราชการแผ่นดินกับคณะรัฐมนตรี แต่เพียงองค์เดียว เพราะคณะรัฐมนตรีมีที่มาจากราษฎรและบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของผู้แทนราษฎรซึ่งเท่ากับปฏิบัติตามเจตจำนงของราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศ¹⁰³ อนึ่ง แม้พระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะทรงตักเตือนคณะรัฐมนตรีได้ก็ตาม แต่คำแนะนำหรือคำตักเตือนเช่นนี้จะต้องเป็นเรื่องส่วนพระองค์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีเท่านั้น เพราะหากคำแนะนำหรือคำตักเตือนดังกล่าวถูกเผยแพร่สู่สาธารณะย่อมต้องมีผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ซึ่งผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็จะนำคำแนะนำหรือคำตักเตือนของพระองค์ไปวิพากษ์วิจารณ์ ส่วนคณะรัฐมนตรีเองหากจะรับคำแนะนำหรือคำตักเตือนของพระมหากษัตริย์ไปปฏิบัติก็ต้องปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบของตน จะอ้างว่าปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำตักเตือนของพระมหากษัตริย์ไม่ได้ เพราะจะทำให้พระองค์ต้องทรงเข้ามาพัวพันในทางการเมือง¹⁰⁴

¹⁰¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง,” อาจารย์บุชา รวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมานูรณ์ (2545) น.134.

¹⁰² หยุด แสงอุทัย, “หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป,” พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513) น.223.

¹⁰³ อนุชา อธิรเสนา, “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559) น.40.

¹⁰⁴ เพิ่งอ้าง น.29.

สรุปได้ว่าสถานะทางกฎหมายของยุทธศาสตร์ชาติ คือกระทำทางรัฐบาลที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยที่ยุทธศาสตร์ชาติต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นนี้เนื่องจากอาจเป็นเพราะต้องการให้ยุทธศาสตร์ชาติผ่านการพิจารณาความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักการแสดงเจตจำนงแห่งรัฐ ส่วนรูปแบบของยุทธศาสตร์ชาติที่ได้จัดทำในรูปแบบของพระบรมราชโองการซึ่งเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เช่นเดียวกับแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ปกติได้กระทำมาแล้ว หากแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีกรอบระยะเวลาและเนื้อหาที่แคบกว่าและไม่ต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา ล้วนเป็นการสะท้อนการแสดงเจตจำนงแห่งรัฐในรูปแบบหนึ่งนั่นเอง และเมื่อพิจารณาตามความในมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเพื่อใช้เป็น “กรอบ” ในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน สถานะของยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวจะสอดคล้องกับนิยามของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่กำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติ คือเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาประเทศ เพื่อใช้เป็น “กรอบ” ¹⁰⁵ ในการพัฒนาประเทศที่มีสถานะทางแผนงานสูงสุดที่มีไว้ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ามาบริหารประเทศ ก่อนที่จะมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนระดับอื่นๆ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3.3.1.2 ผลทางกฎหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติมีผลทางกฎหมายอย่างยิ่งต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ¹⁰⁶ ในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ¹⁰⁷ การรายงานผล

¹⁰⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จดหมายข่าวยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ, ปีที่ 1, ฉบับที่ 5, (สิงหาคม 2561)

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 วรรคสอง การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 10 วรรคสาม แผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐ

การดำเนินการ¹⁰⁸ และให้ความร่วมมือต่างๆ¹⁰⁹ รวมไปถึงต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานเมื่อสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะเลขานุการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติร้องขอให้มีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการใช้อำนาจกำกับดูแลและอำนาจบังคับบัญชาในการสั่งการ

ผลของการจัดทำยุทธศาสตร์ยังก้าวล่วงไปถึงแนวทางการเสนอแต่งตั้งข้าราชการประจำประเภทบริหารระดับสูง¹¹⁰ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ดำเนินการรวบรวมรายชื่อข้าราชการที่จะเสนอแต่งตั้งต่อคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นให้ครบถ้วน แล้วให้นำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยผู้ที่ถูกเสนอชื่อต้องมีคุณสมบัติหลักในการเชื่อมโยงภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี¹¹¹

นอกจากนั้นการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ยังมีผลต่อการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยตรง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น การกำหนดนโยบาย

ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 24 เพื่อประโยชน์ในการติดตามผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวต่อสำนักงาน ภายในเวลาและตามรายการ ที่สำนักงานกำหนด

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (3) มาตรา 22 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการและคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีหน้าที่และอำนาจ ... (3) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและประชาชนภาคส่วนต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

¹¹⁰ สำนักข่าวอิสรา, “เบื่องลึก! ครม.ปรับแผนคัด ขรก.นั่ง ‘ปลัดกระทรวง’ ต้องปฏิรูปเป็น-ทำยุทธศาสตร์ชาติได้?,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <https://www.isranews.org/isranews-scoop/57895-isranews-57895.html>.

¹¹¹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนที่สี่ที่ นร 0505/ว321 เรื่อง แนวทางการเสนอแต่งตั้งข้าราชการประจำประเภทบริหารระดับสูงและการประเมินความเหมาะสมของผู้ได้รับการแต่งตั้ง ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2560

การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน¹¹² การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ¹¹³ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ¹¹⁴ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2560 มีอำนาจในการตรวจสอบรัฐบาลโดยส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้¹¹⁵

¹¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 8 คณะรัฐมนตรี มาตรา 162 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

¹¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 142 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

¹¹⁴ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 วรรคสี่ ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการ

¹¹⁵ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 29 ในระหว่างอายุของวุฒิสภามาตรา 269 (4) ของรัฐธรรมนูญ ในกรณี ที่การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท เป็นผลจาก มติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีโดยตรง ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ แจ้งให้คณะกรรมการและวุฒิสภาทราบ และให้วุฒิสภาดำเนินการตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นว่ากรณีเป็นปัญหาวามติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการ ของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ให้วุฒิสภามีมติเสนอเรื่อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยโดยเร็ว หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยวามติของคณะรัฐมนตรี หรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการ จัดทำยุทธศาสตร์ชาติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการ ตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณา และมีมติให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่

ขณะที่ผลทางกฎหมายต่อการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีกำกับดูแล โดยการประสาน การปรึกษา หรือเสนอแนะต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่วุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹¹⁶ สามารถติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การปฏิรูปประเทศ การจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ¹¹⁷ และร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็นการขยายแดนอำนาจของวุฒิสภาอันเป็นสภาที่มีที่มาจากการแต่งตั้ง ให้เข้ามาเร่งรัดกระบวนการทำงานตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศของฝ่ายบริหาร ซึ่งปกติหากพิจารณาความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยแล้วการตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีควรเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง แม้ว่าจะมีการบัญญัติ การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเอาไว้ ในรัฐธรรมนูญก็ตาม¹¹⁸

ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้ฟังข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ปรากฏ ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

¹¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 ในวาระเริ่มแรก ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ

¹¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทเฉพาะกาล มาตรา 270 นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้วุฒิสภา ตามมาตรา 269 มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน

¹¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 114 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์

3.3.2 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติถือเป็นหนึ่งในคณะกรรมการต่างๆ ตามกฎหมายในการทำงานของรัฐอันมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม (Collegial organ) โดยการจัดตั้งองค์กรของรัฐในลักษณะที่เป็นองค์กรกลุ่มมีข้อดี¹¹⁹ ตรงที่การตัดสินใจขององค์กรกลุ่มย่อมจะต้องผ่านการปรึกษาหารือ มีการอภิปรายโต้แย้งกันก่อนที่องค์กรกลุ่มจะมีมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งออกมา ส่วนข้อเสียของการจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปองค์กรกลุ่มก็คือความล่าช้า เพราะการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้นั้นจะต้องมีการประชุมปรึกษาหารือจนกว่าจะมีมติออกมาได้

การจัดตั้งคณะกรรมการหรือองค์กรกลุ่มในระบบกฎหมายของประเทศไทยมีรูปแบบในการจัดตั้งองค์กรกลุ่มซึ่งสามารถแบ่งประเภทโดยอาศัยสถานะทางกฎหมายในการจัดตั้งออกเป็น 5 ประเภท¹²⁰ คือ 1) การจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ 2) การจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ 3) การจัดตั้งโดยกฎหมายลำดับรอง 4) การจัดตั้งโดยคำสั่ง 5) การจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี องค์กรกลุ่มที่มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ในระบบกฎหมายไทย ส่วนมากจะพบว่ามักมีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของสภาหรือคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ ให้ความเห็นและให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองอาจกล่าวได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาส่วนใหญ่แล้วมักจะถูกจัดตั้งโดยมากเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติถือว่ามีความมั่นคง แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ยาก การทำหน้าที่ขององค์กรกลุ่มเหล่านี้จึงสามารถทำหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง และมีหน้าที่ที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย ข้อบังคับ การออกใบอนุญาต การควบคุมการดำเนินการขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองด้วย ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการตามกฎหมายที่แต่งตั้งโดย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการตามกฎหมายที่แต่งตั้งโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร เป็นคณะกรรมการตามกฎหมายที่แต่งตั้งโดยพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติถือเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน เป็นต้น

¹¹⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน,” (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.111.

¹²⁰ ยุทธกร ช่อไม้ทอง. “การกำหนดกระบวนการปรึกษาหารือก่อนการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546).

3.3.2.1 องค์ประกอบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ¹²¹

ตามหลักกฎหมายมหาชน คณะกรรมการหรือองค์กรกลุ่มแต่ละองค์กรจะมีจำนวนสมาชิกที่ประกอบกับขึ้นเป็นจำนวนเท่าใดนั้น กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรกลุ่มนั้นๆ จะกำหนดไว้¹²² เช่น โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่งคนและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน เป็นต้น องค์กรกลุ่มจะมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแต่งตั้งสมาชิกขององค์กรกลุ่มนั้นครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ในกรณีที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งขององค์กรกลุ่มพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุผลใดๆ ก็ย่อมที่จะต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกใหม่ให้ครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด องค์กรกลุ่มนั้นจึงจะมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้ เว้นแต่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เช่น บัญญัติว่าถ้าสมาชิกคนใดคนหนึ่งขององค์กรกลุ่มพ้นจากตำแหน่ง ให้องค์กรกลุ่มนั้นประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือบัญญัติให้องค์กรกลุ่มองค์กรนั้นยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หากยังมีจำนวนสมาชิกถึงจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีจำนวนสมาชิกมากพอที่จะเป็นองค์ประชุม เป็นต้น

สำหรับองค์ประกอบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติตามความในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 12 สามารถแบ่งประเภทของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ จำนวนทั้งสิ้น 34 คน เป็น 4 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 ข้าราชการการเมือง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และ รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ประเภทที่ 2 ข้าราชการประจำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก

¹²¹ ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ (ตยศ.) และคณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้าง ความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) (คำสั่ง นร. ที่ 8/2560) มีหน้าที่เตรียมการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยมี พล.อ.ประยุทธ์เป็นประธาน มี พล.อ.ประจิน จั่นตอง รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และมีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการสำนักเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการ ทำหน้าที่ดูแลยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

¹²² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 119*, น.112.

ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และ ประธานกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประเภทที่ 3 ตัวแทนองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และ ประธานสมาคมธนาคารไทย

ประเภทที่ 4 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 17 คน ซึ่งแต่งตั้งโดย คณะรัฐมนตรี¹²³

การประชุมสมาชิกคณะกรรมการจะถือว่าการประชุมที่ขอด้วยกฎหมาย ก็ต่อเมื่อมีสมาชิกมาประชุมครบองค์ประชุม องค์ประชุม คือ¹²⁴ จำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่จะต้องมาประชุมเพื่อให้องค์กรกลุ่มหรือคณะกรรมการนั้นมีความสามารถที่จะประชุมและมีมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ โดยปกติแล้วกฎหมายจะไม่กำหนดองค์ประชุมขององค์กรกลุ่มให้เท่ากับจำนวนองค์ประกอบขององค์กรกลุ่ม เนื่องจากเป็นการยากมากที่จะเรียกร้องให้สมาชิกทุกคนต้องมาประชุมโดยมีอาจมีสมาชิกขาดประชุมได้แม้แต่คนเดียว โดยทั่วไปแล้ว หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น องค์ประชุมขององค์กรกลุ่ม คือสมาชิกจำนวนกึ่งหนึ่งขององค์ประกอบ เช่นคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน 12 คน หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น องค์ประชุมของคณะกรรมการดังกล่าวคือ 6 คน ซึ่งหมายความว่า หากมีกรรมการมาประชุมตั้งแต่ 6 คนขึ้นไป ย่อมถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นมีความสามารถในการประชุมและสามารถลงมติตัดสินใจ

¹²³ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ จึงมีมติให้แต่งตั้ง รองประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาตินอกเหนือจากกรรมการ โดยตำแหน่งที่มีอยู่แล้ว โดยมีพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็นรองประธานกรรมการ ขณะที่รัฐมนตรีขณะดำรงตำแหน่งอีก 6 คนเป็นกรรมการได้แก่ 1) พล.อ.อ.ประจิน จั่นตอง รองนายกรัฐมนตรี 2) วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี 3) สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี 4) สุวิทย์ เมษินทรีย์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 5) พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ 6) อุดม สวานายน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม แต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มีวาระการดำรงตำแหน่งถึงปี 2565

¹²⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 119*, น.113.

เรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ โดยการประชุมที่จะถือว่าถูกต้องนั้นจะต้องมีสมาชิกขององค์กรกลุ่มอยู่ร่วมในการประชุมครบองค์ประชุมตลอดเวลา

ในกรณีที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งขององค์กรกลุ่มมีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา หรือมีเหตุอื่นใดที่มีสภาพร้ายแรงที่ทำให้เห็นว่าสมาชิกผู้นั้นน่าจะขาดความเป็นกลาง สมาชิกขององค์กรกลุ่มผู้นั้นจะเข้าร่วมประชุมพิจารณาตัดสินใจออกเสียงลงมติในเรื่องนั้นไม่ได้ ที่หลักกฎหมายไม่ยอมให้สมาชิกขององค์กรกลุ่มที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่พิจารณาหรือที่มีเหตุอื่นใดที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางเข้าร่วมประชุมนั้น ก็เพราะเหตุว่าหากให้สมาชิกที่มีเหตุดังกล่าวเข้าร่วมประชุมด้วย สมาชิกผู้นั้นอาจอภิปรายชักจูงโน้มน้าวใจสมาชิกคนอื่นไปในทางที่ตนซึ่งมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นอยู่ได้ประโยชน์หรืออาจทำให้สมาชิกคนอื่นไม่กล้าที่จะตัดสินใจโดยอิสระ ดังนั้นมติของคณะกรรมการหรือองค์กรกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการที่มีสมาชิกที่มีส่วนได้เสียร่วมประชุมอยู่ด้วยย่อมเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ โดยทั่วไปการประชุมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเรียกประชุม โดยจะต้องมีการระบุวัน เวลา สถานที่ที่จะประชุม ตลอดจนวาระการประชุมไว้ในหนังสือเรียกประชุม การไม่เรียกประชุมแต่ใช้การลงมติในลักษณะที่เป็นหนังสือเวียนถามสมาชิกขององค์กรกลุ่มแล้วนำความเห็นของสมาชิกเหล่านั้นมารวมเป็นมติขององค์กรกลุ่ม โดยหลักแล้วไม่สามารถกระทำได้¹²⁵ เว้นแต่เรื่องดังกล่าวเห็นได้ชัดว่าเป็นเรื่องที่ไม่มีความจำเป็นต้องอภิปรายหรือเป็นเรื่องที่สมาชิกทราบดีอยู่แล้ว และไม่จำเป็นที่จะต้องมาประชุมพร้อมกัน กรณีหลังดังกล่าวย่อมต้องถือว่าเป็นข้อยกเว้น

นอกจากการแต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ ขึ้นเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ มีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี โดยมีคณะกรรมการด้านต่างๆ ดังนี้¹²⁶

(1) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง มีขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวกับ สถาบันพระมหากษัตริย์ การทหาร อธิปไตย การต่างประเทศ ภัยพิบัติ อาชญากรรม การเข้าเมืองผิดกฎหมาย การก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ และภัยอื่นๆ ที่คุกคามความมั่นคงแห่งชาติ

¹²⁵ เพิ่งอ้าง.

¹²⁶ ประกาศคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 242 ง ลงวันที่ 29 กันยายน 2560.

(2) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวกับ การค้า การลงทุน การผลิต การบริการ ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม เศรษฐกิจชุมชน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การพัฒนาพื้นที่พิเศษ โครงสร้างพื้นฐาน ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ การอำนวยความสะดวกในทางธุรกิจ

(3) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ มีขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวกับ คุณธรรม จริยธรรม การศึกษา สุขภาวะ การพัฒนาสถาบันครอบครัว คุณภาพชีวิต การกีฬา นันทนาการ ทรัพยากรมนุษย์

(4) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวกับ ผู้สูงอายุ ความยากจน คนด้อยโอกาส บริการสาธารณสุข ประชากรวัย 60 ปีขึ้นไป เศรษฐกิจฐานราก เศรษฐกิจพอเพียง ความเข้มแข็งของชุมชน

(5) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวกับ ทรัพยากรน้ำ พลังงาน โลกร้อน การปลูกป่า ขยะมูลฝอย การกัดเซาะชายฝั่ง ทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหามลภาวะ ระบบนิเวศ ผังเมือง

(6) คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนา ระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวกับ โครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ การพัฒนาบุคลากรภาครัฐ การปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ การพัฒนากระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ อัยการ ศาล ทนายความ ราชทัณฑ์) การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

โดยทั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 6 ด้าน ไม่เข้าข่ายผู้ต้องยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)¹²⁷

3.3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ให้มีบทบาทในทุกกระบวนการของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ นับตั้งแต่ การจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี การให้คณะกรรมการสามารถ

¹²⁷ สำนักข่าวอิศรา, “วิชญ์ พลอบขวัญ กก.ยุทธศาสตร์ชาติ ไม่ต้องแจ้งทรัพย์สิน วอนอย่าลาออก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก https://www.isranews.org/isranews-other-news/71630-pnews01_71630.html.

กำหนดวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ และการมีส่วนร่วมในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ การให้อำนาจแก่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเสนอความเห็นต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และให้อำนาจแก่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในการกำกับดูแล การปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ¹²⁸ โดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติย่อมไม่ถือว่าเป็นหน่วยงานอิสระและอยู่ภายใต้กำกับของ คณะรัฐมนตรี โดยการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ยังต้องยึดหลักอำนาจในการบังคับบัญชาการ ดำเนินการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติที่ยังให้อำนาจดุลพินิจของผู้บริหารแต่ละหน่วยงานอยู่เช่นเดิม

ทั้งนี้ อำนาจในการควบคุมกำกับดูแลมีลักษณะความแตกต่างระหว่าง อำนาจการควบคุมบังคับบัญชาระหว่างกันอยู่ 7 ประการ¹²⁹ คือ

(1) หลักการปกครอง อำนาจการควบคุมบังคับบัญชามาจากหลักการ ปกครองแบบรวมอำนาจ เช่น การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของไทย แต่อำนาจการ ควบคุมแบบกำกับดูแล มาจากหลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ เช่น การบริหารราชการส่วนกลางกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการบริหารราชการส่วนกลางกับองค์การมหาชน เป็นต้น

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุม อำนาจ การควบคุมบังคับบัญชาเป็นความสัมพันธ์ภายในนิติบุคคลเดียวกัน ส่วนอำนาจการควบคุมกำกับดูแล เป็นความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารส่วนกลางกับนิติบุคคลที่ได้รับการกระจายอำนาจทั้งทางพื้นที่ และทางบริการออกไป

(3) ที่มาของอำนาจในการควบคุม อำนาจการควบคุมบังคับบัญชา เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป ผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอแม้ไม่มี กฎหมายบัญญัติ (ยกเว้นในส่วนของศาลทหาร) แต่การใช้อำนาจการควบคุมกำกับดูแลจะต้องมี กฎหมายบัญญัติความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

¹²⁸ มาตรา 15 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

¹²⁹ เอกสารประกอบการเรียนการสอน วิชา น.566 การควบคุมฝ่ายปกครอง ศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <http://thaipubliclaw.tripod.com/L566.html>.

(4) ขอบเขตของการควบคุม อำนาจการควบคุมบังคับบัญชาสามารถตรวจสอบควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งในรูปแบบ เนื้อหา การใช้ดุลพินิจ และในเรื่องของความเหมาะสม แต่อำนาจในการควบคุมกำกับดูแลจะสามารถควบคุมตรวจสอบได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถควบคุมความเหมาะสมของการกระทำได้

(5) การควบคุมเหนือการกระทำ การใช้อำนาจการควบคุมบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาสามารถมีอำนาจในการสั่งการ ให้คำแนะนำ เพิกถอนการกระทำ เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือสอดเข้าไปใช้อำนาจกระทำการแทนได้ ส่วนอำนาจการควบคุมกำกับดูแลผู้มีอำนาจมีอำนาจเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

(6) การควบคุมเหนือตัวบุคคล อำนาจการควบคุมบังคับบัญชาจะมีอำนาจเหนือตัวบุคคลในการแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน รวมทั้งการลงโทษวินัย แต่อำนาจในการควบคุมกำกับดูแล ผู้ที่กำกับดูแลจะมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลในกรณีที่บุคคลนั้นมาจากการแต่งตั้ง แต่ถ้าบุคคลที่ถูกกำกับในตำแหน่งนั้นมาจากการเลือกตั้ง ผู้ที่กำกับดูแลจะมีอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้น

(7) สถานะของคำสั่งที่ควบคุม อำนาจการบังคับบัญชาจะมีสถานะของคำสั่งที่มีสถานะเป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง ยกเว้นคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ส่วนคำสั่งในการควบคุมกำกับดูแลจะมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจถูกโต้แย้งไปศาลปกครองได้เสมอ

ขณะที่บทบาทของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี การให้คณะกรรมการสามารถกำหนดวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ และการมีส่วนร่วมในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ล้วนไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจ เบ็ดเสร็จในองค์กรเดียว ซึ่งหากการใช้เกณฑ์จำนวนองค์กรที่เข้าร่วมในการแสดงเจตนาตามหลักในทางกฎหมายมหาชนแล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติย่อมถือเป็นองค์กรร่วมที่ต้องมีองค์กรอื่นเข้าร่วมในการแสดงเจตนาเสมอ ทั้งนี้ เราสามารถพิจารณาความแตกต่างองค์กรของรัฐที่ร่วมการแสดงเจตนาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง องค์กรเอกเทศและองค์กรร่วม โดยแบ่งได้เป็น¹³⁰

1) องค์กรเอกเทศ หมายถึง การแสดงเจตนาตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่องค์กรของรัฐองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจในการตัดสินใจได้

¹³⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 119*, น.116.

อย่างเด็ดขาดโดยตนเอง ทั้งนี้ องค์กรเอกเทศอาจเป็นองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่มก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น การออกคำสั่งห้ามการโฆษณาสินค้าบางชนิดของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถใช้อำนาจได้โดยตนเองไม่ต้องใช้อำนาจร่วมกับองค์กรอื่น เป็นต้น

2) องค์กรร่วม หมายถึง การแสดงเจตนาตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะมีผลสมบูรณ์ในทางกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อองค์กรอย่างน้อย 2 องค์กรขึ้นไปเข้าร่วมการแสดงเจตนาขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การตรากฎหมาย โดยทั่วไปแล้วจะต้องได้รับความยินยอมทั้งจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตลอดจนจะต้องให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในการลงพระปรมาภิไธยในเรื่องต่างๆ นั้น พระมหากษัตริย์ก็ไม่สามารถใช้อำนาจโดยพระองค์ได้เพียงลำพัง แต่จะต้องมีรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เราจะพบว่า ไม่ว่าจะเป็น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง และพระมหากษัตริย์ ล้วนแล้วแต่ประกอบขึ้นเพื่อเป็นองค์กรร่วมในการตรากฎหมายทั้งสิ้น โดยองค์กรที่เข้ามาอยู่ในองค์กรร่วมนั้นอาจเป็นได้ ทั้งองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม เช่น ในกระบวนการตรากฎหมาย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นองค์กรร่วมที่เป็นองค์กรกลุ่ม ส่วนพระมหากษัตริย์ และรัฐมนตรี เป็นองค์กรร่วมที่เป็นองค์กรเดี่ยว

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติแล้วจะพบว่า มีลักษณะสอดคล้องกับข้อเสนอก่อนหน้านี้ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)¹³¹ ที่เสนอให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ มีหน้าที่ในการตรวจสอบหรือไต่สวนการไม่ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการกำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินนโยบายหรือแผนหรือแผนงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เพียงแต่ระบบกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถออกแบบให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเช่นนั้นได้

สำหรับกระบวนการจัดให้มีแผนยุทธศาสตร์ชาติ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา สามารถสรุปจากกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้ ดังนี้

¹³¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานเรื่อง “การจัดทำ การกำหนด และการขับเคลื่อนกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติ และร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.,” โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ.

(1) การร่างยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ¹³² จะต้องจัดทำร่างยุทธศาสตร์เบื้องต้น โดยให้ใช้ร่างยุทธศาสตร์ชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 เป็นหลักในการร่างยุทธศาสตร์ชาติ และส่งให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาตินำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา สำหรับการรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นของประชาชนให้ถือว่าได้รับฟังแล้ว

(2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดรับฟังความคิดเห็นภายใน 30 วัน หลังจากคณะกรรมการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเบื้องต้นเสร็จแล้ว และส่งให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างยุทธศาสตร์ชาติให้สอดคล้องกับที่รับฟังความคิดเห็นมา

(3) การเสนอให้รัฐสภาพิจารณาและการประกาศใช้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติจากคณะรัฐมนตรี โดยในทุกของกระบวนการรัฐสภา คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะมีหน้าที่ชี้แจงเหตุผลในการร่างยุทธศาสตร์ชาติมาตราบต่างๆ หลังจากนั้น ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน 10 วัน ทั้งนี้ หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นชอบ ให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมภายใน 180 วัน นับตั้งแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นชอบ และให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามกระบวนการ สำหรับในภาวะปกติ การเสนอให้รัฐสภาพิจารณาและการประกาศใช้ คณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาตามลำดับแล้ว จึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ต่อไป

ส่วนแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 7 การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ความต้องการและความจำเป็นในการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป้าหมายการปฏิรูปประเทศตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยให้ดำเนินการตามกระบวนการ ดังต่อไปนี้

¹³² ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2558 โดยมี พลเอก วิลาศ อรุณศรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นประธานโดยตำแหน่ง มีนายธีระพงศ์ วงศ์วิลาส รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นเลขานุการร่วม และรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการร่วม

(1) มีการใช้ข้อมูลความรู้ที่เกิดจากการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ อย่างรอบคอบ

(2) วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างรอบด้านทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัด รวมทั้งความเสี่ยงของประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น

(3) การให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติรวมทั้งการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ และความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ชาติร่วมกัน การกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาวต้องมีความชัดเจนเพื่อให้เห็นภาพในอนาคตของประเทศ โดยเป็นกรอบอย่างกว้างที่ยืดหยุ่นตามการเปลี่ยนแปลงของโลก และต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในแต่ละช่วงเวลา รวมทั้งมีการระบุตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายไว้ให้ชัดเจน

สำหรับผลการวิเคราะห์ปัจจัยความเสี่ยงหากไม่มีแผนยุทธศาสตร์ชาติประเทศไทยจะต้องเผชิญความเสี่ยงและความท้าทายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม เพราะขาดแนวทางในการบริหารบ้านเมืองอย่างเป็นแบบแผนและยั่งยืน โดยได้ศึกษาคาดการณ์บริบทของสังคมไทยและสังคมโลก ได้แก่¹³³

(1) ปัจจัยเสี่ยงและเงื่อนไขภายในประเทศ ได้แก่ โครงสร้างประชากรจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ ระบบบริหารราชการแผ่นดินไม่เข้มแข็ง รวมถึงความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ การขาดความสามัคคี

(2) ปัจจัยเสี่ยงและเงื่อนไขภายนอกประเทศ ได้แก่ การเคลื่อนย้ายเสรีของคนและการลงทุน เกิดการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ทรัพยากรธรรมชาติเริ่มร่อยหรอ ภาวะโลกร้อนส่งผลให้เกิดภัยธรรมชาติที่รุนแรง

หลังจากนั้นให้มีการรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นเพื่อนำมาใช้จัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ และให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึง เมื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ แล้วเสร็จ เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงร่างยุทธศาสตร์ชาติ

¹³³ สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี, “ไทยเสี่ยงแค่ไหน ถ้าไม่มี “ยุทธศาสตร์ชาติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2561, จาก <https://pmdu.soc.go.th/the-risk-without-national-strategy/3274>.

3.3.3 สารสำคัญและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติ

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 6 ได้กำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติ ต้องมีสาระสำคัญและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติตามองค์ประกอบอย่างน้อย 3 เรื่อง คือ (1) วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ (2) เป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมาย (3) ยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ซึ่งออกตามเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยอย่างน้อยต้องมีเป้าหมายใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านความมั่นคงของประเทศ ด้านคุณภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน และด้านบทบาทของรัฐที่มีต่อประชาชน โดยมีรายละเอียดสาระสำคัญและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติของยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

3.3.3.1 วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ

สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี¹³⁴ ได้นิยามคำว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” หมายถึง กรอบการพัฒนาระยะยาวเพื่อให้ประเทศบรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ ครอบคลุมตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2560-2579 รวม 20 ปี กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศของยุทธศาสตร์ชาติไทย คือการนำประเทศไปสู่ความ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน และเป็นประเทศที่พัฒนาด้วยการนำหลักตามปรัชญาแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง”

จากนิยามของสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีข้างต้น¹³⁵ จะทำให้เห็นภาพได้ชัดเจนว่ายุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของไทยได้นำอิทธิพลแนวคิด “เศรษฐกิจพอเพียง” ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มากำหนดให้สอดคล้องกับข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีที่เคยเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์แห่งชาติ ปี 2558 ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2558 ว่า “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมั่งคั่ง อย่างยั่งยืน” โดยภายหลังการยกระดับแปลงวิสัยทัศน์แห่งชาติ ปี 2558 ให้กลายมาเป็นยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติได้มีการขยายคำนิยามคำว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ดังนี้¹³⁶

¹³⁴ สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี, “ยุทธศาสตร์ชาติ” ทำไปเพื่ออะไร?, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2561, จาก <https://pmda.soc.go.th/what-is-national-strategy/3184>.

¹³⁵ เพิ่งอ้าง.

¹³⁶ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. “กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579).” เอกสารประกอบภาคผนวก ก รายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายของรัฐบาลรอบ 2 ปี ในรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี, ปีที่ 2, (12 กันยายน 2558-12 กันยายน 2559)

(1) **มั่นคง** หมายถึง การมีความมั่นคงปลอดภัยจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศในทุกระดับตั้งแต่แต่ละบุคคล ไปจนถึงระดับสังคม รวมไปถึงความมั่นคงในมิติต่างๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและการเมือง ตามกรอบแนวคิดใหม่ที่เรียกว่าความมั่นคงแบบองค์รวม ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงจึงมีเป้าหมายสำคัญเพื่อบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน ไปจนถึงระดับความมั่นคงของมนุษย์ และทุกมิติการพัฒนา

(2) **มั่งคั่ง** หมายถึง ประเทศไทยจะต้องมีการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อยกระดับให้เป็นกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง ลดความเหลื่อมล้ำเพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ เศรษฐกิจของประเทศจะต้องมีความสามารถในการแข่งขันที่สูงขึ้นทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ สร้างฐานเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต ซึ่งกระจายอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติสองด้าน คือ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน และยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาส ความเสมอภาค และเท่าเทียมกันทางสังคม

(3) **ยั่งยืน** หมายถึง แผนพัฒนาตามกรอบที่วางไว้จะต้องสร้างความเจริญทั้งรายได้ และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องไม่ใช่ทรัพยากรที่เกินพอดี การผลิตและการบริโภคจะต้องเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของประชาคมโลก มุ่งประโยชน์ส่วนรวมเพื่อความยั่งยืน ที่สำคัญคือประชาชนทุกภาคส่วนจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามปรัชญาของ เศรษฐกิจพอเพียง เพื่อความสุขที่ยั่งยืน

ทั้งนี้ นิยามวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ในทางสากลล้วนมีพื้นฐานมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ¹³⁷ โดยความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (economic stability) ความมั่งคั่ง คือ การเติบโต ส่วนความยั่งยืนในทางเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับเรื่องของการลดความเหลื่อมล้ำและการรักษาสีสิ่งแวดล้อม

¹³⁷ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “รัฐไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ,” ปาฐกถา 100 ปี ป่วย อังภากรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2558), น.228.

3.3.3.2 เป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมาย

(1) เป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว

ยุทธศาสตร์ชาติมีการกำหนดมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศระยะยาว คือ¹³⁸ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” โดยยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ พัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดีเก่ง และมีคุณภาพ สร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีภาครัฐของ ประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม โดยการประเมินผลการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วย 1) ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยและสังคมไทย 2) ชีตความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ 3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ 4) ความเท่าเทียมและความเสมอภาคของสังคม 5) ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ 6) ประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐ

สำหรับการวางกรอบระยะเวลา มาตรา 5 ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันอันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าสิบปี

พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เคยกล่าวไว้ว่า¹³⁹

“...เราต้องกำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันว่าใน 20 ปีข้างหน้า เราต้องการให้บ้านเมืองของเราเป็นอย่างไรแล้วเดินไปตามนั้น มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและเป็นเรื่องที่รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องเดินไปตามนั้น มาจัดสรรทำแผนงาน แผนคน แผนเงิน ไปสู่จุดหมายที่วางไว้ทุกปี

¹³⁸ พระราชโองการ ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2561.

¹³⁹ ไทยรัฐออนไลน์, “‘บิ๊กตู่’ ย้ำทุกรัฐบาลต้องเดินตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2560, จาก <https://www.thairath.co.th/content/981685>.

ทุกๆ 5 ปี โดยมียุทธศาสตร์พาประเทศพ้นกับดักรายได้ปานกลางให้เร็วที่สุด และใน 20 ปี เราต้องเป็นประเทศที่มีรายได้ที่เพียงพอ...”

พล.อ.สุชาติ หอนงบัว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และคณะกรรมการพิจารณา ร่างพ.ร.บ.การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.... อธิบายว่า¹⁴⁰

“...การจัดยุทธศาสตร์ชาติต้องมีระยะยาว อย่างน้อย 10 ปี ขึ้นไป ซึ่งกรอบที่วางไว้ 20 ปีนั้นไม่ถือว่านานเกินไป และที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ชาติ มีเพียงยุทธศาสตร์เฉพาะหน่วยงาน เช่น ยุทธศาสตร์ความมั่นคง ยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุข ยุทธศาสตร์กลาโหม การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะทำให้สามารถวางแผนพัฒนาประเทศ และสามารถกำหนดการดำเนินงานในการพัฒนาประเทศได้ เพราะยุทธศาสตร์ได้กำหนดไว้แล้วว่าจะต้องทำอะไร ใน 20 ปีที่ยุทธศาสตร์ชาติบังคับใช้...”

นายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยเปรียบกับการคำนวณจากอายุบุคคลที่ต้องดูแลตั้งแต่แรกเกิดจนบรรลุนิติภาวะไว้ว่า¹⁴¹

“...การที่ประเทศมีความมั่นคงในด้านต่างๆ ทั้งกายภาพและจิตใจ เด็กคนนี้น่าจะได้รับการหล่อหลอมกลมกล่อมเกลี้ยงเก้งขึ้นมาภายใต้การดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่น่าจะวางใจได้ว่าเมื่อเด็กคนนั้นบรรลุนิติภาวะมีอายุ 20 ปี ก็ถึงวัยจะบวชเรียนกับบวชเรียนได้ ถ้าจะแต่งงานก็แต่งงานได้ ถ้าจะเรียนจบก็จบปริญญาตรีแล้ว ดังนั้น คนเหล่านั้นก็จะเป็นผู้ใหญ่ที่มั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนในสังคมต่อไป ก็กำหนดเอาเกณฑ์เวลา 20 ปี...”

ขณะที่ทางด้าน พลโทภราดร พัฒนถาบุตร อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ต้นคิดในการจัดบรรจุบทบัญญัติว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวในทางเห็นแย้งว่า¹⁴²

¹⁴⁰ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (ไอลอว์). “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี คืออะไร? เข้าใจกันแบบย่อๆ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2562 จาก <https://ilaw.or.th/node/4570>.

¹⁴¹ โพสต์ทูเดย์. ““วิชณุ” แจง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี 6 ด้าน ผูกมัดรัฐบาล 5 ด้าน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <https://www.posttoday.com/politic/news/554540>.

¹⁴² โพสต์ทูเดย์. “ชงยุทธศาสตร์ชาติเข้าสนช.เคาะ 6 ก.ค..” ” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <https://www.posttoday.com/politic/news/556419>.

"...คนที่ร่วมกันทำยุทธศาสตร์ชาติก็ผ่านหลักสูตร วปอ. กันมาทั้งนั้น ซึ่งก็น่าจะทราบว่าคุณศึกษาค้นคว้าในหลักสูตร วปอ. ที่ต้องเสนอแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี ยังวางแผนออกมาไม่เหมือนกันเลยสักรุ่น ก็เพราะโจทย์ของสถานการณ์และสภาวะแวดล้อมมันเปลี่ยน..."

(2) กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี ระบุแนวคิดของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่า¹⁴³ ประเทศที่พัฒนาได้ควรมีกรอบการพัฒนาระยะยาว เพื่อให้ประเทศสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ โดยเป็นเป้าหมายที่ทั้งทางภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ร่วมมือกันกำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ นำมาซึ่งความอยู่ดีมีสุขของประชาชนไทยทุกคน โดยเหตุผลที่ประเทศไทยต้องมียุทธศาสตร์ชาติก็เพื่อให้การพัฒนาประเทศนั้นเป็นไปอย่างต่อเนื่องตามกรอบที่วางไว้อย่างมั่นคงและยั่งยืนแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารของประเทศก็ตาม แต่แผนยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดไว้ก็มีความยืดหยุ่นสามารถมีการทบทวนและปรับปรุงให้เหมาะสมกับยุคสมัยสถานการณ์ ปัจจัยและสภาวะแวดล้อมประเทศและโลก โดยให้มีการพิจารณาปรับปรุงแผนได้ในทุก 5 ปี และภายใต้แผนการ 20 ปีนี้ จะมีจุดประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายในด้านต่างๆ โดยแบ่งย่อยเป็นกรอบการดำเนินการทุกๆ 5 ปี คือ แบ่งออกเป็น ระยะ 5 ปี, 10 ปี, 15 ปี และ 20 ปี เพื่อให้เห็นการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของประเทศ ดังนี้¹⁴⁴

เป้าหมายใน 5 ปีแรก : เศรษฐกิจและสังคมไทยมีการพัฒนาอย่างมั่นคงและยั่งยืน ในช่วง 5 ปีแรก ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนครั้งยิ่งใหญ่ โดยแก้ไขสิ่งที่เปราะบางและข้อจำกัดของประเทศซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมมานาน ในขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินยุทธศาสตร์ชาติในเชิงรุก เพื่อใช้ประโยชน์จากจุดแข็งและจุดเด่นของประเทศ โดยจะมุ่งเน้นในการสร้างสรรค์และพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ มาใช้ ในกระบวนการผลิตและบริการ เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ เช่น การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี รูปแบบธุรกิจ การใช้ชีวิตของประชาชน การพัฒนาภาค

¹⁴³ สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี, *อ้าวแล้ว เจริญรุดที่ 134*.

¹⁴⁴ สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี, “เป้าหมาย 20 ปีของ “ยุทธศาสตร์ชาติ”?,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2561, จาก <https://pmdu.soc.go.th/national-strategy-20-years-goals/3271>.

เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12¹⁴⁵ ซึ่งนอกจากจะได้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าให้สินค้าและบริการแล้ว ยังมีผลต่อคุณภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในวงกว้าง กลยุทธ์สำคัญคือ การกำหนดวาระวิจัยแห่งชาติ ให้มีจุดเน้นที่ชัดเจน โดยส่งเสริมความร่วมมือของทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคการศึกษา ภาคเอกชนในทุกสาขาการผลิตและบริการ ซึ่งการวิจัยของประเทศต้องสอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาสังคม ส่วนภาคเอกชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมโดยการสนับสนุนเงินทุน ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และทรัพยากรด้านอื่นๆ รวมถึงการสนับสนุนชุมชนในการใช้ความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ เพื่อสร้างสังคมคุณภาพ

เป้าหมายใน 10 ปี : ระบบเศรษฐกิจมีความเป็นชาติดิจิทัล มีระบบเศรษฐกิจดิจิทัลที่เข้มข้น ทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม บริหาร วิสาหกิจ การทำให้ประเทศมีระบบเศรษฐกิจที่ดี ต้องเริ่มจากการสนับสนุนการวิจัยพัฒนา เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับสินค้าและบริการที่มีอยู่แล้ว สามารถต่อยอดไปได้อีก โดยการนำเทคโนโลยีเข้ามาผสมผสาน อาทิ อาหาร การเกษตร กลุ่มสาธารณสุข และเทคโนโลยีการแพทย์ รวมถึงเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้เทคโนโลยีควบคุม นอกจากนี้ยังต้องพัฒนาผู้ประกอบการให้ตามทันเทคโนโลยี โดยเชื่อมโยงผู้ผลิตกลุ่มใหญ่ของประเทศ อย่างเช่น เกษตรกรรายย่อย วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กับ สถาบันวิจัย สถาบันการศึกษา เพื่อร่วมกันนำผลวิจัยมาใช้ต่อยอดสินค้าและบริการ และต้องทำควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้สังคมผู้ประกอบการต้องผลิตได้และขายเป็น และยังต้องเร่งสร้างบุคลากรทางการวิจัยในสาขาวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และคณิตศาสตร์ เพื่อให้ตอบสนองได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดด การปรับกลไกต่างๆ ต้องทำให้มีความสอดคล้อง และพัฒนาไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้ตามที่ต้องการ

เป้าหมายใน 15 ปี : ประชากรที่มีคุณภาพ มีศักยภาพในการพัฒนาประเทศ สังคมไทยเป็นสังคมที่เป็นธรรม คือ การพัฒนาคุณภาพคนทุกช่วงวัยให้มีศักยภาพสูง เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากจำนวนประชากรวัยแรงงานในประเทศกำลังลดลงอย่างต่อเนื่อง คุณภาพคนยังมีปัญหาและส่งผลกระทบต่อเนื่อง อีกทั้งผลการศึกษาของเด็กไทย

¹⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ และแผน 12 สู่การพัฒนาระดับพื้นที่ ดร.ปรเมธี วิมลศิริ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วันที่ 23 ธันวาคม 2559

มีค่าเฉลี่ยค่อนข้างต่ำ ทำให้ต้องมีแผนในการพัฒนาประชากรทุกวัย โดยมุ่งเน้นทักษะที่เหมาะสมกับวัยต่างๆ เช่น พัฒนาให้เด็กวัยเรียนและวัยรุ่นมีการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ส่วนวัยแรงงานก็จะเน้นการสร้างความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพขั้นพื้นฐาน และทักษะเฉพาะ เป็นต้น ต่อมาคือ การพัฒนาสังคมไทยให้เป็นธรรม เพื่อความเท่าเทียม ลดความเหลื่อมล้ำ และจะพัฒนาบริการทางสังคมให้ทั่วถึงมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการศึกษาและสาธารณสุข สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม สนับสนุนในการสร้างอาชีพ รายได้ และเชื่อมโยงการเพิ่มผลิตภาพสำหรับคนที่รายได้ต่ำ หรือผู้ด้อยโอกาส กระจายบริการจากภาครัฐให้ทั่วถึงทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ รวมถึงจัดสรรทรัพยากรให้กระจายตัว เพื่อสร้างปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจอย่างทั่วถึง

เป้าหมายใน 20 ปี : เศรษฐกิจและสังคมพัฒนาอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ระบบราชการมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เพื่อบรรลุเป้าหมายให้ประเทศไทยมีเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพมากขึ้น ต้องทำการเพิ่มทุนทางธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อความมั่นคงทางอาหาร พลังงาน และน้ำ โดยได้มีการตั้งเป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ 40% ของพื้นที่ในประเทศ เพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จัดการกับขยะมูลฝอยอย่างถูกหลัก และรักษาคุณภาพน้ำและคุณภาพอากาศในพื้นที่วิกฤต ส่วนการพัฒนาในภาครัฐ ต้องสร้างความมั่นคง และเพิ่มความเชื่อมั่นต่อนานาชาติ บริหารระบบราชการให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยการกระจายอำนาจและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพิ่มการใช้ระบบดิจิทัลเป็นช่องทางบริการประชาชน ปรับปรุงปัญหาคอร์รัปชัน และจัดการบริหารให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น

(3) ตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมาย

ด้านความมั่นคง โดยมีตัวชี้วัดหลัก¹⁴⁶ ได้แก่ ประเทศไทยควรมีดัชนีชี้วัดความสุขของประชากร (World Happiness Index) อยู่ใน 10 อันดับแรกของโลก ภายในปีพุทธศักราช 2580 ระดับความมั่นคงปลอดภัยภายในประเทศและศักยภาพตำรวจระดับสากล

¹⁴⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง, “เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2561 ยุทธศาสตร์ชาติอนาคตไทย อนาคตเรา” โดยสำนักงานคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง วันพฤหัสบดี 27 กันยายน 2561 ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์ บอลรูม ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

(World Internal Security & Police Index) อยู่ใน 20 ลำดับแรกของโลก ภายในปี พุทธศักราช 2580 กองทัพและหน่วยงานด้านความมั่นคงมีความพร้อมด้านบุคลากร¹⁴⁷ เทคโนโลยี ยุทธโธปกรณ์ แผน ระบบการแก้ไขปัญหา และการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมทุกมิติและทุกระดับความรุนแรง รวมถึงมีการฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องการนำเสนอแนวความคิดริเริ่มและหนทางแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศตามโอกาสที่เหมาะสมของประเทศไทย การพัฒนาโลก (คนและเครื่องมือ) รวมถึงระบบการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม ให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ คะแนนการสำรวจดัชนีนิติธรรมของ The World Justice Project ในทุกปัจจัยไม่ต่ำกว่า 0.87 และอยู่ในสิบอันดับแรกของโลก¹⁴⁸

ด้านความมั่นคง มีตัวชี้วัดด้านการเจริญเติบโต¹⁴⁹ ได้แก่ การเน้นการเพิ่มผลผลิตในภาคอุตสาหกรรม¹⁵⁰ การเดินทางเศรษฐกิจดิจิทัลและเศรษฐกิจฐานการผลิต 4.0 โดยมีการลงทุน R&D 2.0% ต่อ GDP เพื่อเพิ่มรายได้ประชากรจากปัจจุบันที่อยู่ประมาณ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อปีเป็น 15,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อปี (รายได้ (GNI) ต่อคน 15,000 USD/ปี)

¹⁴⁷ มีข้อสังเกตว่า หากดำเนินการตามตัวชี้วัดด้านความมั่นคงแล้ว อาจจะขัดแย้งกับตัวชี้วัดในด้านอื่นๆ เช่น ด้านการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ และคุณภาพชีวิตด้านอื่นๆ ของประชาชนเนื่องจากทรัพยากรในการพัฒนามีจำกัด

¹⁴⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ “เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2561 ยุทธศาสตร์ชาติ อนาคตไทย อนาคตเรา” วันพฤหัสบดีที่ 27 กันยายน 2561 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

¹⁴⁹ ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน “เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2561 ยุทธศาสตร์ชาติ อนาคตไทย อนาคตเรา” วันพฤหัสบดีที่ 27 กันยายน 2561 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

¹⁵⁰ มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ในมุมมองนักเศรษฐศาสตร์ว่า ตัวชี้วัดด้านการเจริญเติบโตทางด้านการสนับสนุนอุตสาหกรรม อาจเป็นการขัดแย้งกับตัวชี้วัดเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากอาจปิดกั้นแนวทางการส่งเสริมการค้าเสรี

ซึ่งเป็นมาตรฐานรายได้ของประเทศพัฒนาแล้ว การที่จะไปสู่ระดับรายได้ดังกล่าวได้ เศรษฐกิจของประเทศในช่วงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ต้องขยายตัวต่อเนื่องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5-6 ต่อปี¹⁵¹

ในระยะ 20 ปี ตัวชี้วัดผลผลิตภาพการผลิตรวม เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3 ต่อปี ในระยะ 20 ปี อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดย International Institute for Management Development (IMD) อยู่ในอันดับ 1 ใน 20 ของประเทศที่ได้รับการจัดอันดับทั้งหมด และตัวชี้วัดด้านการกระจายความเติบโต¹⁵² ได้แก่ ความแตกต่างของรายได้ระหว่างประชากรร้อยละ 10 ที่รวยที่สุดต่อประชากรร้อยละ 10 ที่จนที่สุดไม่เกิน 15 เท่า ดัชนีความก้าวหน้าของคนทุกจังหวัดไม่ต่ำกว่า 60 พัฒนาจังหวัดศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีบนพื้นฐานศักยภาพทุนทรัพยากรและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ และการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประชาชนในพื้นที่ไม่น้อยกว่า 15 จังหวัด ดัชนีคุณภาพภาวะประชากรสูงอายุไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 โดยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะน้อยกว่าร้อยละ 60 ต่อ GDP

ด้านความยั่งยืน¹⁵³ ส่วนใหญ่อยู่ในยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม¹⁵⁴ โดยมีตัวชี้วัดดังนี้ พื้นที่สีเขียวที่เป็นมิตรกับ

¹⁵¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เลขานุการฯ ปาฐกถาพิเศษเรื่อง “ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติและแผนฯ 12” แก่สมาชิกหอการค้าต่างประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=6634.

¹⁵² มีความเป็นนามสูงมาก อาทิ คำว่ามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประชาชนในพื้นที่อาจหมายถึงตั้งแต่ การมาส่วนร่วมในการให้ข้อมูล จนถึงระดับการให้อำนาจการตัดสินใจ อย่างเช่น กรณี การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

¹⁵³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2561 ยุทธศาสตร์ชาติ อนาคตไทย อนาคตเรา วันพฤหัสบดี 27 กันยายน 2561 ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์ บอลรูม ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

¹⁵⁴ สถิติ อาชวานันทกุล. “ยุทธศาสตร์ชาติ หรือยุทธการขายฝัน? ข้อสังเกตบางประการต่อ ‘ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี’,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <https://www.the101.world/strategic-plan-or-pipe-dream/>.

สิ่งแวดล้อมไม่น้อยกว่าร้อยละ 55 ของพื้นที่ประเทศ¹⁵⁵ ได้แก่ ป่าธรรมชาติร้อยละ 35 พื้นที่สวนป่าใช้ประโยชน์ร้อยละ 15 และพื้นที่สาธารณะเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจร้อยละ 5 พื้นที่เขาค้อ หาดทองเทียวและแนวปะการัง แม่น้ำลำคลองและแหล่งน้ำธรรมชาติได้รับการฟื้นฟูดูแลรักษา น้ำเสียได้รับการบำบัด และขยะมูลฝอยได้รับการกำจัดอย่างถูกสุขอนามัย ปริมาณฝนขนาดเล็กในบรรยากาศอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานสากล ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยลดลงอย่างน้อยร้อยละ 20 จากกรณีปกติ มูลค่าเศรษฐกิจฐานชีวภาพเพิ่มขึ้น ระบบการจัดการเชิงคุณภาพของภาคการท่องเที่ยว ระบบจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำ ความมั่นคงน้ำในทุกมิติเพิ่มขึ้นให้ได้ร้อยละ 80 กระบวนทัศน์ แนวคิด และพฤติกรรมเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน องค์ความรู้และศักยภาพที่พึงประสงค์ของทุกภาคส่วนพัฒนาดีขึ้น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ระบบธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมเกิดขึ้น โครงการสำคัญที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงในการกำหนดอนาคตประเทศ

3.3.3.3 ยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยเนื้อหาของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะต้องมีความเชื่อมโยงกับกรอบการปฏิรูปทั้ง 11 ด้าน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557¹⁵⁶ และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ¹⁵⁷ เพื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติและกรอบแนวทางการปฏิรูปประเทศไทยในระยะ 20 ปี โดยในวันเดียวกันคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

¹⁵⁵ เป็นมุมมองความยั่งยืนในแผนยุทธศาสตร์ระดับมหภาค ขณะที่แนวคิดความยั่งยืนในระดับชุมชนตามแนวคิด “เศรษฐกิจพอเพียง” ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งใช้เป็นวิสัยทัศน์ประเทศไม่ได้พูดถึงอย่างชัดเจน

¹⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27 ให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้ (1) การเมือง (2) การบริหารราชการแผ่นดิน (3) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (4) การปกครองท้องถิ่น (5) การศึกษา (6) เศรษฐกิจ (7) พลังงาน (8) สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (9) สื่อสารมวลชน (10) สังคม (11) อื่นๆ

¹⁵⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี,” พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557.

ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีได้สั่งการในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันดังกล่าว ให้ทุกส่วนราชการศึกษากรอบและแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อส่งให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติดำเนินการ และให้ทุกส่วนราชการปรับปรุงแผนปฏิบัติการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วน วาระแห่งชาติ ประเด็นการปฏิรูปตามนโยบาย ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะการดำเนินการของการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนี้ และการส่งต่อไปสู่การปฏิรูปและให้รัฐบาลต่อไป

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 6 ได้กำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติให้มียุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ซึ่งออกตามเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยอย่างน้อยต้องมีเป้าหมายใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านความมั่นคงของประเทศ ด้านคุณภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน และด้านบทบาทของรัฐที่มีต่อประชาชน

ทว่า คณะกรรมการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ ได้ขยายกำหนดประเด็นและเป้าหมายในการพัฒนาออกให้ครอบคลุมในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม การพัฒนาภาคและเมืองต่างๆ รวมถึงพื้นที่เศรษฐกิจของไทย การพัฒนาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาศักยภาพของคนภายในประเทศ การบริหารจัดการในภาครัฐ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และระบบโลจิสติกส์ การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ความมั่นคง และความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาโดยจำแนกเป็น 6 ด้านต่างๆ ได้แก่¹⁵⁸

(1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง มีเป้าหมายที่สำคัญ คือประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข โดยเน้นการสร้างการเมืองที่มีเสถียรภาพ การป้องกันภัยคุกคามในรูปแบบต่างๆ ทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ในแบบการโจมตีไฮเบอร์ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประชาคมโลก ขณะที่ในส่วนมิติด้านความมั่นคงรอบแนวคิดปัจจุบันเรียกกันว่า “ความมั่นคงแบบองค์รวม” (Comprehensive Security) ซึ่งได้มีการขยายขอบเขตความมั่นคงของชาติ ให้ครอบคลุมเกี่ยวพันกับมิติต่างๆ ในทุกด้านทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การทหาร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) ยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถในการแข่งขัน มุ่งการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ บนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ “ต่อยอดอดีต” “ปรับปรุงปัจจุบัน” และ “สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต” โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ ประเทศไทยสู่ประเทศ

¹⁵⁸ สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี, “4 ปัจจัย ทำ “ยุทธศาสตร์ชาติ” ให้ใช้ได้จริง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2561, จาก <https://pmdu.soc.go.th/4-essentials-to-build-national-strategy/3269>.

ที่พัฒนาแล้วที่เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน และมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้นในเวทีโลก¹⁵⁹

(3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนเน้นการพัฒนาคนในทุกด้านและทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มัธยัสถ์ อุดม อโอบออารี มีวินัย รักษาศีลธรรม และเป็นพลเมืองดีของชาติ มีหลักคิดที่ถูกต้อง มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 มีทักษะสื่อสารภาษาอังกฤษ และภาษาที่ 3 และอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนทุกช่วงวัย สร้างทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ ปรับปรุงระบบสาธารณสุข มีการสร้างงานให้กับกลุ่มผู้สูงอายุ พร้อมส่งเสริมการศึกษาเพื่อพัฒนาเยาวชนโดยเน้นส่งเสริมการศึกษาในระบบสาขาวิชาชีพมากขึ้น

(4) ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม¹⁶⁰ โดยมุ่งเน้นการดึงพลังของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อนประเทศ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมให้เป็นประชาชนที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเองและทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด ส่งเสริมการลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้าเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และผู้ที่ถูกเลือกปฏิบัติซ้ำซ้อน โดยมีเป้าหมายการตัดขาดวงจรความยากจนไม่ให้ส่งต่อจากรุ่นพ่อแม่ไปสู่รุ่นลูกหลาน

(5) ยุทธศาสตร์การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม¹⁶¹ โดยมีหลักคิดสำคัญ คือ “3 สร้าง 2 พัฒนา 1 ยกระดับ” โดยคำว่า “3 สร้าง” คือ (1) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว (2) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจภาคทะเล (3) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ “2 พัฒนา” คือ (1) พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (2) พัฒนาความ

¹⁵⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “Infographic ยุทธศาสตร์ชาติ” เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2561 ยุทธศาสตร์ชาติ อนาคตไทย อนาคตเรา วันพฤหัสบดี 27 กันยายน 2561 ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์ บอลรูมศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

¹⁶⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์ชาติ : อนาคตไทย อนาคตเรา,” วารสารเศรษฐกิจและสังคม, ปีที่ 55, ฉบับพิเศษ, (กรกฎาคม - ธันวาคม 2561)

¹⁶¹ เพิ่งอ้าง.

มั่นคงน้ำ พลังงาน และเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ “1 ยกระดับ” คือ การยกระดับกระบวนการทัศน์เพื่อกำหนดอนาคตประเทศ

(6) ยุทธศาสตร์การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มุ่งปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ และแยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีขีดสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมัธยัสถ์ และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบจะมุ่งเน้นใน 4 เรื่อง¹⁶² ได้แก่ (1) เรื่องการพัฒนาการบริการประชาชน เน้นการเป็นภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการและให้บริการอย่างสะดวกรวดเร็ว (2) เรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพภาครัฐ เน้นการบูรณาการเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติให้เชื่อมโยงการพัฒนาทุกระดับ การปรับสมดุลภาครัฐ การพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ (3) เรื่องการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ เน้นเรื่องการบูรณาการความร่วมมือในการปลูกฝังวัฒนธรรมสุจริตของทุกภาคส่วน ระบบและกลไกการป้องกันการทุจริต กลไกการปราบปรามการทุจริต และ (4) เรื่องการพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ความเห็นในฐานะเลขานุการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติว่า ยุทธศาสตร์แต่ละยุทธศาสตร์นั้นมีจุดเด่นในการพัฒนาประเทศที่แตกต่างกันออกไป แต่ทุกยุทธศาสตร์ต่างมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกัน และมีเป้าหมายเดียวกัน คือ ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง¹⁶³ อย่างไรก็ตาม ข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับผลจากการวางแผนยุทธศาสตร์ชาติจะทำให้พัฒนาประเทศของเราขาดความยืดหยุ่น และไม่ทันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอก ย่อมทำให้ยุทธศาสตร์ชาติต้องสามารถแก้ไขเนื้อหาได้¹⁶⁴ โดยให้มีการทบทวนทุก 5 ปีหรือ ในกรณีที่สถานการณ์ของโลกหรือสถานการณ์

¹⁶² เพิ่งอ้าง.

¹⁶³ เพิ่งอ้าง.

¹⁶⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “คำกล่าวเปิดการประชุม และปาฐกถาพิเศษ ของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี” การประชุมประจำปี 2561 เรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ อนาคตไทย อนาคตเรา” วันพฤหัสบดีที่ 27 กันยายน 2561

ของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการตามเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ด้านหนึ่งด้านใดได้ โดยให้คณะกรรมการขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนดำเนินการ

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อคิดเห็นว่า การกำหนดเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติมีความเหมาะสมในหลายๆ เรื่อง แต่ก็ต้องพึงระมัดระวังเรื่องของการดำเนินการตามกรอบของยุทธศาสตร์ชาติไม่ให้ไปก้ำกึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ชาติถือเป็นเพียงการกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศเท่านั้น ไม่พึงคิดว่ายุทธศาสตร์ชาติเป็นวิถีทางเดียวในการแก้ปัญหาได้ครอบคลุมทุกเรื่องโดยไม่ได้ทำการค้นหาสาเหตุ โดยต้องพึงระมัดระวังมิให้มีการยึดถือประโยชน์สูงสุดของรัฐเหนือกว่าการเคารพปฏิบัติตามกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องที่อันตรายอย่างยิ่งต่อสังคมประชาธิปไตย¹⁶⁵ เพราะเนื่องจากข้อความในยุทธศาสตร์ชาติมีความเป็นนามธรรมสูงมาก จึงเป็นการยากที่จะชี้ให้เห็นลงไปชัดเจนได้ว่าอะไรเป็นประโยชน์ของรัฐ อะไรคือประโยชน์ของประชาชนจริงๆ หรือของผู้ปกครอง นอกจากนั้นต้องพึงระมัดระวังการอ้างมิให้นำเรื่องการยึดถือประโยชน์สูงสุดของรัฐตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติเพื่อไปยกเลิกรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลังจากได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 ด้านแล้ว มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บท¹⁶⁶ เพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ใน

เวลา 09.20 น. – 10.50 น. ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์บอลรูม ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็คเมืองทองธานี

¹⁶⁵ โภคิน พลกุล และ ชาญชัย แสงศักดิ์, “หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น.” พิมพ์ครั้งที่ 8. (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2557) น.54.

¹⁶⁶ มาตรา 10 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการ จัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการ ปฏิรูปประเทศต้องมีความสอดคล้องกัน แผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพัน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเห็นว่ามีจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม

ยุทธศาสตร์ชาติ แต่ละด้านเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติมีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย

โดยรายละเอียดของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติมีทั้งสิ้น 23 ประเด็น¹⁶⁷ ได้แก่ ความมั่นคง การต่างประเทศ การเกษตร อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต การท่องเที่ยว พื้นที่และเมืองน่าอยู่อัจฉริยะ โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล ผู้ประกอบการ และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ เขตเศรษฐกิจพิเศษ การปรับเปลี่ยนค่านิยม และวัฒนธรรม ศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต การพัฒนาการเรียนรู้การเสริมสร้างให้คนไทย มีสุขภาวะที่ดี ศักยภาพการกีฬา พลังทางสังคม เศรษฐกิจฐานราก ความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม การเติบโตอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ การบริการประชาชน และประสิทธิภาพภาครัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ กฎหมายและกระบวนการ ยุติธรรม และ การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

หากพิจารณาสาระสำคัญและเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติตามองค์ประกอบทั้งสาม ได้แก่ วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ เป้าหมายการพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ แล้ว การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของคณะรักษาความสงบแห่งชาติล้วนให้ความสำคัญกับความมั่นคงไว้ลำดับแรก ซึ่งแตกต่างจากข้อเสนอยุทธศาสตร์ชาติของคณะนักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร วปอ. 2555 ที่เคยนำประเด็นของการพัฒนาในอนาคตมาเสนอเป็นประเด็นหลักโดยกำหนดประเด็นความมั่นคงทางทหารไว้ลำดับสุดท้าย¹⁶⁸ ดังนั้น ประเด็นเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติที่ประกาศใช้จึงถือ

แผนแม่บท ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงหรือความจำเป็นของประเทศ ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อน และเมื่อคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบแล้ว จึงดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป

¹⁶⁷ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พุทธศักราช 2561 - 2580) ราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่ม 136 ตอนที่ 51 ก ลงวันที่ 18 เมษายน 2562

¹⁶⁸ คณะนักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร วปอ. 2555 ได้จัดทำข้อเสนอยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วยสาระสำคัญใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) จุดยืนเชิงยุทธศาสตร์ของไทยและโฉมหน้าของประเทศไทยในอนาคต (Strategic Position) ซึ่งจะเป็นเป้าหมายและทิศทางในการพัฒนาประเทศในระยะยาว (2) แนวทางการขับเคลื่อน (3) ปัจจัยพื้นฐานเชิงยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่จุดยืนเชิงยุทธศาสตร์หรือเป้าหมายที่กำหนด และ (4) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

เป็นหนึ่งในกระบวนการยุทธธาภิวัฒน์ (Militarization) ซึ่งมีลักษณะที่ให้ลำดับความสำคัญสูงสุดของสถาบันทหารจนอาจส่งผลกระทบต่อด้านอื่นๆ ในวงกว้างตลอดทั่วทั้งสังคม

กระบวนการยุทธธาภิวัฒน์ดังกล่าวเป็นการนำกรอบแนวคิดแบบสังคมนิยมในกองทัพมาประยุกต์เป็นแนวคิดหลักในการปกครองประเทศ¹⁶⁹ ด้วยการขยายมิติเรื่องความมั่นคงออกไปจากนิยามความมั่นคงทางการทหาร และขยายบทบาทของทหารให้เพิ่มขึ้นในนามของผู้ดำเนินการพัฒนา (ณ ที่นี้คือการขยายมิติเรื่องยุทธศาสตร์กองทัพออกไปเป็นยุทธศาสตร์ชาติ) มีการเชื่อมโยงระหว่างยุทธธาภิวัฒน์กับเศรษฐกิจหรือการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจการเมือง โดยนำวิธีคิดและวิถีปฏิบัติการต่างๆ ของทางทหารมาใช้สำหรับเจ้าหน้าที่พลเรือน ตลอดจนส่งเสริมโน้มน้าวให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ถือปฏิบัติตาม โดยนิยามความถูกต้องหรือความเจริญรุ่งเรืองภายใต้กรอบคิดแบบทหาร ขณะที่ประชาชนต่างน้อมยอมรับหรือบางครั้งอาจสับสนต่อการใช้อำนาจดังกล่าวเนื่องจากมองว่าการขยายอิทธิพลของทหารคือความถูกต้องและดีงามในสังคมในรูปแบบหนึ่ง ดังกรณีกระบวนการขยายตัวของวิธีคิดและปฏิบัติการแบบทหารของไทยที่เคยเกิดขึ้นในยุคสงครามเย็น¹⁷⁰ และลดระดับลงไปเมื่อสถาบันต่างๆ ของไทยเห็นความสำคัญของการมีรัฐบาลที่มาจากพลเรือนมากกว่ารัฐบาลทหาร¹⁷¹

3.3.4 การติดตามตรวจสอบและการประเมินผล

กฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการการติดตามการตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

¹⁶⁹ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, “ยุทธธาภิวัฒน์ (militarization),” สืบค้นเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2561 จาก https://www.matichon.co.th/article/news_744952.

¹⁷⁰ ดูเพิ่มในหัวข้อที่ 2.2 ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติ

¹⁷¹ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, “นิติรัฐที่พังทลาย: รายงาน 4 ปีภายใต้ คสช. สิทธิมนุษยชน และผลพวงรัฐประหารต่อสังคมไทย,” น.2.

สำหรับระเบียบว่าด้วยการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2562¹⁷² ถือเป็นระเบียบที่ใช้ในการติดตามตรวจสอบการกระทำในทางนโยบายสาธารณะ โดยพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักในการวางระบบการติดตามประเมินผล ต้องมีหลักเกณฑ์วิธีการการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานโดยหน่วยงานที่เป็นกลาง ทั้งขั้นตอนก่อนเริ่มโครงการ ระหว่างดำเนินโครงการ และหลังสิ้นสุดโครงการ รวมทั้งการประเมินบกพร่องต่อหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐกรณีไม่ดำเนินการตามแผนที่วางไว้หรือไม่จัดทำรายงานการดำเนินงานประจำปี โดยมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจในการตรวจสอบ¹⁷³ และจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะรัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรอิสระ และรัฐสภาทราบ เป็นประจำปีทุกปีด้วย

¹⁷² ระเบียบว่าด้วยการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2562 ราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่ม 136 ตอนพิเศษ 120 ง 13 พฤษภาคม 2562

¹⁷³ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26

ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นทราบถึงความไม่สอดคล้อง และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง และเมื่อหน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในกลีบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่แจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติรายงานให้คณะกรรมการทราบเพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและสั่งการต่อไป เว้นแต่เป็นกรณีของหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ ให้แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวเพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามวรรคสองโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

3.3.4.1 สภาพบังคับในทางงบประมาณ

กฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วย ขณะเดียวกันก็กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในการแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงเมื่อหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท โดยหากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติรายงานให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติทราบเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้สั่งการหน่วยงานรัฐให้ดำเนินการแก้ไข เว้นแต่เป็นกรณีของหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ ให้แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวเพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

3.3.4.2 สภาพบังคับในทางกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ถือเป็นการสร้างกลไกควบคุมทางกฎหมายให้กับแผนการพัฒนาระยะครั้งแรก ขณะเดียวกันก็เป็นการก่อตั้งองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ เข้ามาทำการวินิจฉัยและจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิดจากการไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ นอกเหนือจากกลไกทางงบประมาณซึ่งถือเป็นกลไกหลักในทางการบริหารราชการแผ่นดิน และกลไกทางการเมืองซึ่งเป็นกลไกหลักตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยสามารถแบ่งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติออกเป็นสองกรณีคือ

กรณีแรก คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติยังสามารถเสนอเรื่องให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อเสนอรัฐสภาเป็นการเฉพาะเรื่องได้¹⁷⁴ หากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี มีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา นั้นสั่งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออก จากราชการหรือออกจากงานไว้อ่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป

¹⁷⁴ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 24 วรรค 3

กรณีที่สอง การตรวจสอบความไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บทอันเป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรี มาตรา 29 ของกฎหมายการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระบุว่ากรณีมีการดำเนินการของหน่วยงานรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและวุฒิสภาทราบ¹⁷⁵ และให้วุฒิสภาซึ่งมีอำนาจติดตามและเร่งรัดการปฏิรูปประเทศและจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จากนั้นให้วุฒิสภามีมติเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยโดยเร็ว หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว¹⁷⁶

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาและมีมติให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน และส่งเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณา โดยการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 81 บัญญัติไว้ว่า “...ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ

¹⁷⁵ มาตรา 270 นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้วุฒิสภามาตรา 269 มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน

¹⁷⁶ นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ให้สัมภาษณ์ถึงผลการหารือกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 29 พ.ย. 2560 ซึ่งได้มีการหารือถึงการจัดทำร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ ระบุว่า “ถ้ารัฐบาลไม่ทำตามยุทธศาสตร์ เขาก็จะได้ชื่อว่าจงใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ แม้กฎหมายจะไม่มีโทษอะไร แต่ในรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดโทษของการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว เว้นแต่ว่ารัฐบาลนั้นได้เปลี่ยนยุทธศาสตร์ชาติโดยผ่านการรับฟังความเห็นของประชาชนมาก่อน”

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้ ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ...”

การตรวจสอบทั้งสองกรณี ได้แก่ การตรวจสอบการทำงานของรัฐและการตรวจสอบความไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บทอันเป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรี ถือเป็นการให้อำนาจต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิดจากการไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งย่อมมีผลต่อการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 172 ที่บัญญัติว่า “...เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึง สองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ...” ซึ่งถือว่ามิโทษรุนแรงมาก

3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนปฏิรูปประเทศและแผนยุทธศาสตร์ชาติ

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดหมวดการปฏิรูปประเทศเอาไว้ในหมวดที่หกโดยมีรายละเอียดที่ต้องดำเนินการในประเด็นต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จำนวน 11 ข้อ¹⁷⁷ แต่ทว่า รัฐธรรมนูญหมวดดังกล่าวได้กำหนดให้การปฏิรูปประเทศต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติ

¹⁷⁷ มาตรา 257 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

โดยมีพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ¹⁷⁸ เป็นกฎหมายที่กำหนดกลไกวิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ อีกชั้นหนึ่ง¹⁷⁹

3.4.1 คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการปฏิรูปประเทศอย่างน้อย 11 ด้าน¹⁸⁰ ได้แก่ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านสังคม และด้านอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ขณะกลไกที่สำคัญกฎหมายดังกล่าวคือการประชุมร่วมของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ¹⁸¹ ซึ่งผู้ร่วมประชุมจะประกอบไปด้วยประธานกรรมการปฏิรูปทุกคณะ โดยข้อพิจารณาที่สำคัญของแผนปฏิรูปประเทศและแผนยุทธศาสตร์ชาติคือการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติมอบหมายกรรมการยุทธศาสตร์ชาติคนหนึ่งเพื่อเป็นประธานของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เลขานุการในการประชุม โดยมีหน้าที่ในการเสนอ

¹⁷⁸ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2560 หน้า 13 เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก ราชกิจจานุเบกษา 31 กรกฎาคม 2560

¹⁷⁹ มาตรา 5 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2560 การปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

(1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

(2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ

(3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การปฏิรูปประเทศต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติ

¹⁸⁰ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2560 มาตรา 8

¹⁸¹ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2560 มาตรา 17

ความเห็นต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเสนอแนะต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ¹⁸² และให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้วย¹⁸³

การประชุมร่วมของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2560 ครั้งแรกได้มีการกำหนดขึ้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2560 นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เห็นชอบมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเป็นประธานที่ประชุมร่วมกันของประธานกรรมการปฏิรูป เพื่อพิจารณาแผนการปฏิรูปประเทศแต่ละด้านให้เกิดการบูรณาการและสอดคล้องกับแผนแม่บทและดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ¹⁸⁴ นอกจากนี้รัฐบาลยังสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปเพิ่มเติมขึ้นจากที่มีอยู่ ส่วนเบี้ยประชุมกรรมการปฏิรูปจะได้รับครั้งละ 6,000 บาท โดยจะประชุมกี่ครั้งต่อสัปดาห์ก็ขึ้นอยู่กับความจำเป็น¹⁸⁵

3.4.2 สาระสำคัญและเนื้อหาของแผนการปฏิรูปประเทศ

คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ ได้ดำเนินการจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศและได้เสนอคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพิจารณาความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2561 เห็นชอบร่างแผนการปฏิรูปประเทศตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการ

¹⁸² พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2560 มาตรา 18 (4)

¹⁸³ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พุทธศักราช 2561 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2561

¹⁸⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0508/ว434 เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2560

¹⁸⁵ ไทยรัฐออนไลน์, “วิษณุ” ย้ำแผนปฏิรูปเสร็จ เม.ย. ปี 61 ยันไม่มีพิมพ์เขียว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2562, จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/1054785>.

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเสนอ¹⁸⁶ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2561 โดยมีประเด็นของแผนการปฏิรูปการตามของที่ประชุมร่วม ระหว่างประธานกรรมการและเลขาธิการคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2560 ได้กำหนดประเด็นการปฏิรูปที่สำคัญในเบื้องต้น ได้แก่¹⁸⁷

(1) ด้านการเมือง¹⁸⁸ ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วม รู้จักยอมรับ ความเห็นที่แตกต่างกัน พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ และพัฒนาเป็น สถาบันทางการเมืองของประชาชน กำหนดกลไกความรับผิดชอบของพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ ของตนและให้เกิดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน¹⁸⁹ ให้จัดองค์กรภาครัฐให้เปิดกว้างและ เชื่อมโยงข้อมูลกัน มีโครงสร้างองค์กรกะทัดรัดแต่แข็งแรง ทำงานเพื่อประชาชนโดยยึดการดำเนินงาน เชิงพื้นที่เป็นหลัก จัดระบบบริหารและบริการประชาชนให้เป็นดิจิทัล จัดระบบบุคลากรภาครัฐให้มี มาตรฐานกลาง เพื่อสรรหา และรักษาไว้ซึ่งกำลังคนที่มีคุณภาพสูง มีคุณธรรมและจริยธรรม และสร้าง วัฒนธรรมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในภาคราชการและภาคสังคม และวางระบบป้องกันการ แทรกแซงโดยไม่เป็นธรรม

¹⁸⁶ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร 1101/6342 เรื่อง ร่างแผนการปฏิรูปประเทศ ลงวันที่ 9 มีนาคม 2561

¹⁸⁷ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร 1101/6342 เรื่อง ความก้าวหน้าการดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2560

¹⁸⁸ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ [ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน] *ราชกิจจานุเบกษา* หน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก ลงวันที่ 6 เมษายน 2561.

¹⁸⁹ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ [ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน] *ราชกิจจานุเบกษา* หน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก ลงวันที่ 6 เมษายน 2561.

(3) ด้านกฎหมาย¹⁹⁰ ให้กฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเป็นธรรม สอดคล้องกับหลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไม่สร้างภาระหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายอย่างเหมาะสม มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและสามารถเข้าถึงกฎหมายได้โดยง่าย และผู้บังคับใช้กฎหมายมีความรู้ความเข้าใจ และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

(4) ด้านยุติธรรม¹⁹¹ ให้การดำเนินงานด้านยุติธรรมในทุกขั้นตอนมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน มีกลไกช่วยเหลือประชาชนโดยเสมอภาค มีกลไกในการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด มีการปรับกระบวนการทศน์ในการบริหารงานยุติธรรม พัฒนาระบบสอบสวนคดีอาญาที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุล ระบบนิติวิทยาศาสตร์มีมาตรฐาน สร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งอำนวยความสะดวกยุติธรรม และกระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพเอื้อต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ

(5) ด้านเศรษฐกิจ¹⁹² มีผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขันในระดับประเทศ สูงขึ้นมีการเติบโตอย่างครอบคลุมทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน มุ่งเน้นการใช้ระบบมาตรฐานและนวัตกรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของประชาชนกลุ่มต่างๆ และสถาบันทางเศรษฐกิจมีสมรรถนะสูงขึ้น

(6) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁹³ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการรักษา พันฟูให้สมบูรณ์และยั่งยืนเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ทั้งทรัพยากรทางบก (ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ทรัพยากรดิน ทรัพยากรแร่) ทรัพยากรน้ำทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ความหลากหลายทางชีวภาพ สิ่งแวดล้อม และระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹⁹⁰ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ [ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม] *ราชกิจจานุเบกษา* หน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก ลงวันที่ 6 เมษายน 2561.

¹⁹¹ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ [ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม] *ราชกิจจานุเบกษา* หน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก ลงวันที่ 6 เมษายน 2561.

¹⁹² ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ [ด้านเศรษฐกิจ] *ราชกิจจานุเบกษา* หน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก ลงวันที่ 6 เมษายน 2561.

¹⁹³ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ [ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม] *ราชกิจจานุเบกษา* หน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก ลงวันที่ 6 เมษายน 2561.

(7) ด้านสาธารณสุข¹⁹⁴ ให้ระบบบริการปฐมภูมิมีความครอบคลุม มีข้อมูลสารสนเทศที่ใช้บริหารจัดการการเงินการคลัง การบริการในระบบสุขภาพและสาธารณสุขอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบสุขภาพของประเทศไทยมีเอกภาพ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่แต่ละพื้นที่ และประชาชนไทยมีสุขภาวะและคุณภาพชีวิตที่ดีบนหลักการสร้างนำซ่อม และผู้ที่ไม่ใช่ประชาชนไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย มีโอกาสเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่จำเป็นอย่างมีคุณภาพ

(8) ด้านสื่อสารมวลชน¹⁹⁵ เทคโนโลยีสารสนเทศ ให้เกิดดุลยภาพระหว่างเสรีภาพของการทำหน้าที่ของสื่อับความรับผิดชอบต่อสังคมกับการกำกับที่มีความชอบธรรม และการใช้พื้นที่ดิจิทัลเพื่อการสื่อสารอย่างมีจรรยาบรรณ ดำรงรักษาเสรีภาพของการแสดงออก การรับรู้ของประชาชนด้วยความเชื่อว่าเสรีภาพของการสื่อสารคือเสรีภาพของประชาชนตามแนวทางของประชาธิปไตยและสื่อเป็นโรงเรียนของสังคม ในการให้ความรู้แก่ประชาชน ปลุกฝังวัฒนธรรมของชาติ และปลูกฝังทัศนคติที่ดี

(9) ด้านสังคม¹⁹⁶ ให้คนไทยมีหลักประกันทางรายได้ในวัยเกษียณที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปสู่การมีจิตสาธารณะเพิ่มขึ้น สังคมไทยเป็นสังคมแห่งโอกาสและไม่แบ่งแยกภาคีรัฐมีข้อมูลและสารสนเทศด้านสังคมที่บูรณาการทุกหน่วยงานและเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ และให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งโดยสามารถบริหารจัดการชุมชนได้ด้วยตนเอง

¹⁹⁴ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ [ด้านสาธารณสุข ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านสังคม] ราชกิจจานุเบกษา ลงหน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก วันที่ 6 เมษายน 2561.

¹⁹⁵ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ [ด้านสาธารณสุข ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านสังคม] ราชกิจจานุเบกษา ลงหน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก วันที่ 6 เมษายน 2561.

¹⁹⁶ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ [ด้านสาธารณสุข ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านสังคม] ราชกิจจานุเบกษา ลงหน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก วันที่ 6 เมษายน 2561.

(10) ด้านพลังงาน¹⁹⁷ ในระยะสั้น (ปี 2561 -2562) ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับของประชาชน ปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาพลังงานโดยส่งเสริมด้านเทคโนโลยีและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นจัดทำแผน และปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและก๊าซที่สามารถเพิ่มการแข่งขันและยังคงความมั่นคงในระบบพลังงาน ส่งเสริมพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน และกำหนดทิศทางการพัฒนาและการลงทุนเทคโนโลยีใหม่ของประเทศ และในระยะปานกลาง (ปี 2563 -2565) ให้การบริหารจัดการด้านพลังงานมีธรรมาภิบาล มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานตามแผนการจัดหาพลังงานที่ปรับปรุงใหม่ และการลงทุนในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับด้านพลังงาน

(11) ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ¹⁹⁸ ให้ประเทศไทยมีระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index:CPI) อยู่ใน 20 อันดับแรกของโลกในปี 2579 มีมาตรการควบคุม กำกับ ติดตาม การบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภาครัฐให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ ยกย่องการบังคับใช้มาตรการทางวินัยมาตรการทางปกครอง ปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในทุกกระบวนการยุติธรรม และให้มีกลไกที่เหมาะสมในการประสานงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อให้ประเทศไทยปลอดทุจริต

ทั้งนี้ มาตรา 259 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้มีการปฏิรูปประเทศเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน โดยให้มีการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย แผน ขั้นตอน และวิธีการ กำหนดระยะเวลา หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่รับผิดชอบ วงเงินที่คาดว่าจะใช้ รวมตลอดทั้งประมาณการของแหล่งที่มาของเงิน ผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุภายใน

¹⁹⁷ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ [ด้านพลังงาน ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ] ราชกิจจานุเบกษา ลงหน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก วันที่ 6 เมษายน 2561.

¹⁹⁸ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ [ด้านพลังงาน ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ] ราชกิจจานุเบกษา ลงหน้า 1 เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก วันที่ 6 เมษายน 2561.

ระยะเวลาห้าปี รวมทั้งการเสนอให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศซึ่งได้มีประเด็นเนื้อหาตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว

3.4.3 คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง

ก่อนหน้าที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะประกาศใช้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง เรียกโดยย่อว่า “ป.ย.ป.”¹⁹⁹ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ โดยนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง นายสุวิทย์ เมษินทรีย์ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ป.ย.ป. มีหน้าที่ในการติดตามการดำเนินการด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ หรือการสร้างความสามัคคีปรองดองในส่วนที่เกี่ยวข้องตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง หรือ “ป.ย.ป.” มีการแบ่งคณะกรรมการย่อยออกเป็น 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในทุกคณะ ขณะที่การสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวได้มีการยุบเลิกสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย²⁰⁰ เพื่อจัดตั้งสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่ โดยมีนายอำพน กิตติอำพน ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีคนแรก

¹⁹⁹ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง

²⁰⁰ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 71/2559 เรื่อง การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ราชกิจจานุเบกษา หน้า 3 เล่ม 133 ตอนพิเศษ 289 ง ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2559.

สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นหน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี²⁰¹ มีหน้าที่และอำนาจในการสนับสนุนภารกิจเชิงยุทธศาสตร์และเชิงบูรณาการตามพื้นที่ หรือกลุ่มภารกิจ ประสานกับหน่วยงานของรัฐในการสร้างความรับรู้และความเข้าใจแก่ประชาชน และปฏิบัติงานอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารนโยบายของ นายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานบริหารนโยบายของ นายกรัฐมนตรี และให้ปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ภายหลังที่แผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศประกาศใช้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง²⁰² เพื่อประสานการทำงานระหว่างการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศและแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้อำนาจในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการขับเคลื่อนและบูรณาการการปฏิรูปประเทศตามแผนการปฏิรูปประเทศ นโยบายการปฏิรูปของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนการสร้างความสามัคคีปรองดอง และมีสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงานป.ย.ป.)²⁰³ คอยสนับสนุนการปฏิบัติงานในเรื่องต่างๆ²⁰⁴

²⁰¹ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 9/2562 เรื่อง การยกเลิกประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บางฉบับที่หมดความจำเป็น สั ง ณ วันที่ 9 กรกฎาคม 2562

²⁰² คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2561 เรื่อง กลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2561

²⁰³ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2562 เรื่อง การกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการ และการบริหารงาน การบริหารบุคคล การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน หน้าที่และอำนาจของส่วนงาน อัตรากำลัง และกรอบอัตรากำลังข้าราชการในระยะเริ่มแรกของสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง

²⁰⁴ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2562 เรื่อง วิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงานของสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ราชกิจจานุเบกษา หน้า 59 เล่ม 136 ตอนพิเศษ 53 ง ลงวันที่ 1 มีนาคม 2562.

การดำเนินการร่วมกันระหว่างคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง²⁰⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะติดตามการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ โดยหากพบว่ามีประเด็นใดที่จำเป็นต้องมีการผลักดันให้หน่วยงานรับผิดชอบเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะนำเสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว จะส่งเรื่องให้สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดองพิจารณาแนวทางการผลักดันขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าว เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง เพื่อพิจารณาเร่งรัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

3.4.4 การติดตามตรวจสอบและการประเมินผล

สำหรับการติดตามตรวจสอบและการประเมินผล พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2560 กำหนดเพียงการให้หน่วยงานของรัฐต้องรายงานผลการดำเนินการรายงานต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะรัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงานของศาล และองค์กรอิสระ และรัฐสภาเพื่อทราบ และหากกรณีที่คณะกรรมการปฏิรูปพบการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศและไม่ดำเนินการแก้ไขได้ คณะกรรมการปฏิรูปสามารถแจ้งต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อมีมติให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติและพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป โดยให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และหากกรณีมีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศด้านใดเพราะมีการแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติ

²⁰⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 5/2561 วันศุกร์ที่ 30 พฤศจิกายน 2561 เวลา 10.00 น. ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล

หรือแผนแม่บทหรือเพราะเหตุอื่นใด ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้คณะกรรมการปฏิรูปด้านนั้นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศด้านนั้นโดยเร็ว

นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2561 โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล เป็นประธาน และมีรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้รับมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรายงานข้อมูลผลการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศผ่านระบบการติดตามการตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ (Electronics Monitoring and Evaluation System of National Strategy and Country Reform : EMENSCR)²⁰⁶ โดยผลการดำเนินงานจะจัดส่งให้กับคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศทราบต่อไป

ขณะที่แนวทางติดตามตรวจสอบและการประเมินผลที่ใหญ่ที่สุดคือการที่ทุกส่วนราชการต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง²⁰⁷ โดยให้ทุกกระทรวงแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของ ป.ย.ป. ขึ้นภายในสำนักงานปลัดกระทรวง หรือที่เรียกว่า “กลุ่มงาน ป.ย.ป.” โดยให้กำหนดผู้รับผิดชอบในภาพรวมและในแต่ละยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 ด้าน เพื่อทำหน้าที่บูรณาการ ขับเคลื่อน และประสานแผนงาน/โครงการของกระทรวงและระหว่างกระทรวง ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12

²⁰⁶ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จดหมายข่าวยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1, (เมษายน 2561).

²⁰⁷ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0505 /ว33 เรื่อง ข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 20 มกราคม 2560

และทิศทางการปฏิรูปประเทศ²⁰⁸ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนด
แนวทางการแต่งตั้ง กลุ่มงาน ป.ย.ป. ของทุกกระทรวงให้มีอำนาจหน้าที่²⁰⁹ ดังนี้

- 1) เป็นศูนย์บัญชาการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ
ของกระทรวง
- 2) เป็นแกนกลางประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการยุทธศาสตร์ชาติ
และคณะกรรมการการปฏิรูปประเทศ
- 3) งานเลขานุการของคณะทำงานขับเคลื่อนในระดับกระทรวง
- 4) เป็นเจ้าภาพในการกำกับติดตามการดำเนินการของส่วนราชการ และหน่วยงาน
ในสังกัดให้เป็นไปตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ
- 5) จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของแผนยุทธศาสตร์ชาติ
แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติแผนปฏิรูปประเทศให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด
- 6) ประเมินผลและจัดทำรายงานการดำเนินการของกระทรวงในการขับเคลื่อน
ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ
- 7) ประสานเร่งรัดและให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการและหน่วยงานในสังกัด
- 8) เผยแพร่และสื่อสารสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ข้าราชการและบุคลากรในสังกัด
กระทรวง
- 9) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือ
ที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนั้น กลุ่ม ป.ย.ป. ของส่วนราชการยังมีหน้าที่ในการแจ้งรายละเอียด
เกี่ยวกับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับ กลุ่ม ป.ย.ป. ไปยังสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง หรือ สำนักงาน ป.ย.ป. ซึ่งตั้งตามคำสั่งหัวหน้า

²⁰⁸ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) สรุปผลการประชุมคณะ
หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า ครั้งที่ 1/2561 วันศุกร์ ที่ 5 มกราคม 2561
ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม 1 ชั้น 9 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ กระทรวงยุติธรรม

²⁰⁹ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ด่วนที่สุด ที่ นร 1200/ว4
ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2561 เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ
และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (กลุ่ม ป.ย.ป.)

คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 19/2561 เรื่อง กลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง อีกด้วย²¹⁰

ทั้งนี้ สถานะทางกฎหมายของกลุ่มงาน ป.ย.ป. ดังกล่าว ยังคงมีสถานะเป็น การสั่งการของนายกรัฐมนตรีเพื่อให้กระทรวงต่างๆ ดำเนินการ²¹¹ โดยเป็นการอาศัยอำนาจบริหาร ของปลัดกระทรวงตามมาตรา 21 ในการจัดตั้งกลุ่มหรือคณะทำงานเฉพาะกิจ และเป็นการจัดตั้งด้วย คำสั่งกระทรวง²¹² โดยยังไม่ได้มีฐานะเป็นกลุ่มตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2550 ซึ่งปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ รายงานขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง (รูปแบบเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กลุ่มตรวจสอบภายใน กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร หรือกลุ่มงานด้านวิชาการของส่วนราชการต่างๆ)

เหนือสิ่งอื่นใด หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในพระราชบัญญัติแผน และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรียังมีบทบาท ในการกำกับการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศในลักษณะต่างๆ อาทิ การให้คณะรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ การให้ความเห็นชอบแผนการปฏิรูปประเทศ การให้เป็นหน้าที่

²¹⁰ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่ นร 1200/ว 8 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2562

²¹¹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว606 เรื่อง ข้อสั่งการของ นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2560

²¹² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 21 วรรคสอง นอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ให้มีปลัดกระทรวงคน หนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการ ปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วน ราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและ ประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(3) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการ ปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้ทุกหน่วยงานดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งการพิจารณาให้มีการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านอื่นๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

3.5 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

3.5.1 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 นอกจากการดำเนินการตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดให้คำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ความต้องการและความจำเป็นในการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป้าหมายการปฏิรูปประเทศ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยให้ดำเนินการตามกระบวนการ ดังนี้ (1) มีการใช้ข้อมูลความรู้ที่เกิดจากการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ อย่างรอบคอบ (2) วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างรอบด้านทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด รวมทั้งความเสี่ยงของประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศต่อการเปลี่ยนแปลง (3) การให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ และความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ชาติร่วมกัน ซึ่งในบทเฉพาะกาลได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) จะสามารถลำดับเป็นขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้ออกเป็น 9 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ²¹³ จากผู้มีสัญชาติไทย โดยการเกิดและมีอายุไม่เกินเจ็ดสิบห้าปี ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในด้านความมั่นคง ด้านการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมด้านวัฒนธรรม ด้านการศึกษา ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านสาธารณสุข ด้านโครงสร้างพื้นฐาน หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ จำนวนไม่เกินสิบเจ็ดคน ให้คำนึงถึงความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และความหลากหลายของช่วงอายุ

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พุทธศักราช 2560 มีมติแต่งตั้งให้ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็นรองประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

²¹³ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 12

ในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิท่านอื่นๆ ได้แก่ นายกานต์ ตระกูลฮุน, นายชาติศิริ โสภณพนิช, นายเทียนฉาย กีระนันทน์, นายบัณฑิต ล่ำซำ, พล.อ.อ.ประจิน จั่นตอง, นายพลเดช ปิ่นประทีป, นายวิษณุ เครืองาม, นายศุภชัย พานิชภักดิ์, นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์, นายสุวิทย์ เมษินทรีย์, พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา และนายอุตตม สาวนายน ทั้งนี้ ที่ประชุม คณะรัฐมนตรีจะต้องแต่งตั้งเพิ่มอีก 5 คน ซึ่งจะมีการพิจารณาต่อไป

สำหรับคณะกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการยุทธศาสตร์จะมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ ประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน และมีกรรมการ โดยตำแหน่งอื่นๆ อีกจำนวน 13 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประธานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งสังคมแห่งชาติ ประธานสภา หอการค้า ประธานสภาอุตสาหกรรม ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ประธานสภาเกษตรกร แห่งชาติ และประธานสมาคมธนาคารไทย รวมคณะกรรมการโดยตำแหน่งกับคณะกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนทั้งสิ้น 34 คน

ขั้นตอนที่ 2 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำ ยุทธศาสตร์ชาติ²¹⁴ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาจัดทำ ร่างยุทธศาสตร์ชาติในด้านต่างๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติ ไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในการประชุมเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2560 มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ มี พลเอก วรพงษ์ สง่าเนตร เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง นายสตีลย์ ลิมพงค์พันธุ์ เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน นายกฤษณพงศ์ กีรติกร เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ นายเอนันท์ ชี้อสุวรรณ์ เป็นประธานกรรมการ ในคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ศาสตราจารย์ธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นายพงศ์ไพรม วาสุภาติ เป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

²¹⁴ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 16

ขั้นตอนที่ 3 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ จัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง²¹⁵ โดยมีข้อพิจารณาใน 3 ประเด็น ตามบทเฉพาะกาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้แก่

ประเด็นที่ 1 ให้ใช้ร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 จัดทำขึ้นมาใช้เป็นหลักในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเบื้องต้นดังกล่าว

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 รับทราบแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่ต้องเชื่อมโยงกับกรอบการปฏิรูปทั้ง 11 ด้าน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติและกรอบแนวทางการปฏิรูปประเทศไทยในระยะ 20 ปี ให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) นำกรอบการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยในขณะนั้นยังใช้ชื่อว่า “กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พุทธศักราช 2560–2579)” ไปหารือกับสภาพัฒนาการเพื่อให้เห็นแนวทางปฏิรูปดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในสองประเด็น คือ ให้ทุกส่วนราชการศึกษากรอบและแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และดำเนินการจัดทำข้อมูลในความรับผิดชอบของหน่วยงานให้ครบถ้วนเพื่อส่งให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติดำเนินการต่อไป และให้ทุกส่วนราชการปรับปรุงแผนปฏิบัติการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วน วาระแห่งชาติ ประเด็นการปฏิรูปตามนโยบาย ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะการดำเนินการของการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนี้ (ระยะที่ 2 ปี 2558-2559) และการส่งต่อไปสู่การปฏิรูปและให้รัฐบาลต่อไป (ระยะที่ 3 ปี 2560 เป็นต้นไป)

นอกจากนี้ยังเห็นชอบให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ประกอบด้วย ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (พลเอก สกล ชื่นตระกูล พลเอก จีระศักดิ์ ชุมประสพ และพลเอก อนันตพร กาญจนรัตน์) เป็นที่ปรึกษา มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นรองประธานกรรมการ คณะกรรมการ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

²¹⁵ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 28 (4)

พันเอก ณัฐวุฒิ ภาสวุฒิชยพงศ์ พันเอก นิमितต์ สุวรรณรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง 6 คน (ภาคเอกชน 3 คน และอื่นๆ 3 คน) โดยมีรองเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้รับมอบหมายและรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการร่วมที่ได้รับมอบหมาย

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 ซึ่งมี พลเอก วิลาศ อรุณศรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ได้นำนโยบายรัฐบาล 11 ข้อ ประเด็นปฏิรูปของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 11 ด้าน และประเด็นปฏิรูปของสภาพัฒน์แห่งชาติ 36 กิจกรรม มาใช้เป็นกรอบในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ และให้เสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานในระยะที่ 2 ของรัฐบาล และ กรอบการปฏิรูปในระยะที่ 3 ต่อไป ทั้งนี้ ให้ทุกหน่วยงานจัดส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี

ประเด็นที่ 2 ให้นำความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาพัฒน์แห่งชาติ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง มาประกอบการพิจารณา

โดยรายงานของคณะอนุกรรมการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินวาระการปฏิรูปพิเศษ 4 : การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ สภาพัฒน์แห่งชาติ ซึ่งจัดทำขึ้นในเดือนกรกฎาคม 2558 ได้เสนอให้มีการพิจารณาตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการบริหารยุทธศาสตร์ชาติ (ชั่วคราว) เพื่อดำเนินการศึกษาและจัดเตรียมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งตั้งสำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ (ชั่วคราว) เพื่อทำหน้าที่เลขานุการ

ความเห็นของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติได้เห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา รายงานเรื่อง “การจัดทำ การกำหนด และการขับเคลื่อนกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติ และร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.” ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยได้เสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแนบมาด้วย

ส่วนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ

และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ลงวันที่ 17 มกราคม พุทธศักราช 2560 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการย่อยๆ ได้แก่ คณะกรรมการเตรียมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการเตรียมการเพื่อสร้างความสามัคคีปรองดอง และคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

ประเด็นที่ 3 ให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 และสำนักงานได้ดำเนินการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจที่จะดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในภูมิภาคต่างๆ อีกจำนวน 4 ครั้ง²¹⁶ รวมผู้เข้าฟังประมาณ 2,000 คน (ภาคละ 500 คน) รวมทั้งเปิดรับความคิดเห็นผ่านช่องทางต่างๆ ได้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2561 ถึงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561 ได้แก่ (1) เว็บไซต์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) www.nesdb.go.th (2) facebook "ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี" (3) โทรสาร หมายเลข 0 2282 9149 (4) จดหมาย ส่งมาที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 962 ถนนกรุงเกษม แขวงวัดโสมนัส เขตป้อมปราบฯ กรุงเทพฯ 10100 ผู้สนใจสามารถดาวน์โหลดข้อมูลได้ที่ www.nesdb.go.th และติดตามรับฟังการถ่ายทอดสดการประชุมในภาคเข้าได้ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดต่างๆ ที่จัดการประชุม รวมถึงจังหวัดใกล้เคียง โดยเน้นไปที่การเผยแพร่ข้อมูลเพื่อการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจมากกว่าการเปิดรับฟังความคิดเห็นและให้อำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย

นอกจากนี้ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติและนโยบายสำคัญของรัฐบาลของประชาชน โดยมีกลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนในประเทศจำนวน 2,000 คน และกลุ่มเป้าหมายชาวกลุ่มเป้าหมายชาวต่างประเทศที่พำนักในประเทศไทย จำนวน 250 คน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่รับข่าวสารจากสถานีวิทยุโทรทัศน์

²¹⁶ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2561 ณ โรงแรมอวานี ขอนแก่นไฮเทล แอนด์คอนเวนชันเซ็นเตอร์ จ.ขอนแก่น ภาคเหนือ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2561 ณ โรงแรมฮอลิเดย์อินน์ เชียงใหม่ จ.เชียงใหม่ ภาคกลาง วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2561 ณ โรงแรมเซ็นทรา ศูนย์ราชการ กรุงเทพฯ ภาคใต้ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2561 ณ โรงแรมสยามออเรียนทัล จ.สงขลา

แห่งประเทศไทย พบว่า²¹⁷ มีความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาลเป็นอย่างดี

ขั้นตอนที่ 4 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้น ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นเมื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ ด้านต่างๆ แล้วเสร็จเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุง ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน²¹⁸ นับแต่วันที่ได้รับ ร่างยุทธศาสตร์ชาติเบื้องต้นจากคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ขั้นตอนที่ 5 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ แก้ไขเพิ่มเติม ร่างยุทธศาสตร์ชาติให้สอดคล้องกับผลการรับฟังความคิดเห็นขั้นตอนที่ 4 ให้แล้วเสร็จ และเสนอต่อ คณะกรรมการภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่การรับฟังความคิดเห็นแล้วเสร็จ

ขั้นตอนที่ 6 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพิจารณาร่างยุทธศาสตร์ชาติ ภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติจากคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

โดยวันที่ 20 เมษายน 2561 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ในการประชุม ครั้งที่ 2/2561 ได้มีมติเห็นชอบในหลักการร่างยุทธศาสตร์ชาติ และมอบหมายให้สำนักงานฯ พิจารณาปรับปรุงร่างยุทธศาสตร์ชาติตามความเห็นของคณะกรรมการฯ และนำเสนอประธาน คณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในนามคณะกรรมการฯ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

9 พฤษภาคม 2561 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะประธานกรรมการ ยุทธศาสตร์ชาติได้ให้ความเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติได้ปรับปรุงตามความเห็นของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติแล้ว และสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ ความเห็นชอบ

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อ 22 พฤษภาคม 2561 คณะรัฐมนตรียังมิได้มี มติเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติในพิจารณาครั้งดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบ ร่างยุทธศาสตร์ชาติ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

²¹⁷ ส่วนประเมินผล สำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ ร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. “รายงานฉบับสมบูรณ์การประเมินผลตามคำรับรอง การปฏิบัติราชการของกรมประชาสัมพันธ์ ประจำปีงบประมาณ 2559”.

²¹⁸ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 28 (5)

ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติรับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างยุทธศาสตร์ชาติอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคำนึงถึงสภาพการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเปลี่ยนแปลงไปและอยู่นอกเหนือการควบคุม และอาจส่งผลกระทบต่อร่างยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดไว้ เช่น สถานการณ์การเมืองโลก ภาวะเศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดด เป็นต้น และให้พิจารณาแนวทางหรือกำหนดกลไกที่ทำให้ร่างยุทธศาสตร์ชาติสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมด้วย

โดยในการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติครั้งที่ 3/2561 เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2561 ได้มีมติให้ฝ่ายเลขานุการฯ ปรับปรุงร่างยุทธศาสตร์ชาติส่วนเป้าหมายและตัวชี้วัดในภาพรวมและรายยุทธศาสตร์ให้เหมาะสม รวมทั้งปรับปรุงประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความเฉพาะเจาะจงให้ดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ ก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามขั้นตอนต่อไป

ขั้นตอนที่ 7 คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างยุทธศาสตร์ชาติและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้นำร่างยุทธศาสตร์ชาติที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วเสนอคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบตามขั้นตอน ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในการประชุมเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2561 โดยนายกรัฐมนตรีส่งร่างยุทธศาสตร์ชาติให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา 8 มิถุนายน 61

ขั้นตอนที่ 8 สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติจากคณะรัฐมนตรี

การพิจารณาในวาระที่ 1 การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 15 มิถุนายน 2561 ได้มีการพิจารณาร่างยุทธศาสตร์ชาตินัดแรก และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างยุทธศาสตร์ชาติเพื่อพิจารณาร่างยุทธศาสตร์ในรายละเอียด โดยในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติวันดังกล่าว มีนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี และนายอภิศักดิ์ ภูตระกูล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้แทนคณะรัฐมนตรีเข้าชี้แจงหลักการของร่างยุทธศาสตร์ชาติต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า²¹⁹ เมื่อแผนยุทธศาสตร์ชาติประกาศใช้แล้วจะผูกมัด 5 ประการ คือ รัฐบาลต้องแถลงต่อสภาในการเข้าปฏิบัติหน้าที่จะต้องคำนึงถึงว่านโยบายที่แถลงต้องไม่ขัดแย้งต่อยุทธศาสตร์ชาติ และไม่ซ้ำซ้อน ผูกพันแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การจัดทำแผนอื่นใดที่เป็นแผนระดับชาติจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ กฎหมายกำหนดไว้ว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากนี้ไปต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะเห็นว่างบประมาณปี 2562 จัดทำสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติไว้ก่อนแล้ว แผนการปฏิรูปประเทศจะต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศยุทธศาสตร์ชาติในอนาคต และแผนแม่บทหากแผนปฏิรูปประเทศ 11 ด้านขัดแย้งกับแผนยุทธศาสตร์ชาติหรือขัดแย้งกับแผนแม่บทก็ต้องไปแก้ไขแผนปฏิรูป 11 ด้าน รวมทั้งปฏิรูปตำรวจ และปฏิรูปการศึกษา และจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาจัดทำแผนแม่บทที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ขณะนี้แผนแม่บทยังไม่ได้ยกร่างซึ่งจะได้เตรียมการประมาณ 2 เดือน

ขณะที่ นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า²²⁰ การที่รัฐบาลจะจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเกิดจากปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งอาจจะเป็นโรคร้ายมาเป็นระยะ คือ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ที่มีจะยกเลิกโครงการต่างๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง โครงการขนาดใหญ่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ขณะเดียวกันแผนพัฒนาประเทศในระยะยาวเป็นสิ่งที่จำเป็น และมีอยู่ในหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส สิงคโปร์ หรือจีน เพื่อสร้างความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนให้กับประเทศชาติ ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ใน 6 ด้าน

ในช่วงของการอภิปราย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่เห็นด้วยกับร่างยุทธศาสตร์ชาติ แต่ต้องการให้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานและเป้าหมายให้ชัดเจนมากขึ้น เช่น²²¹

พล.อ.วรพงษ์ สง่าเนตร ประธานคณะกรรมการศึกษาร่างยุทธศาสตร์ชาติชี้ว่าจุดอ่อนของยุทธศาสตร์ชาติ คือ ระบุวิธีการ และเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติไม่ชัดเจนเนื่องจากกำหนดเป้าหมายใหญ่มาก แต่ตัวชี้วัดไม่ชัดเจน และไม่ลำดับความเร่งด่วนในการดำเนินการ

²¹⁹ วอยซ์ทีวี, “สนช. หนุนร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เคาะตั้ง กมธ. ก่อนโหวต 6 ก.ค.,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2562, จาก <https://voicetv.co.th/read/SkbcxWZ7>.

²²⁰ เฟิ่งอ๋าง.

²²¹ เฟิ่งอ๋าง.

อาจจะทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น ตนเห็นว่าควรนำโครงการที่สำคัญของแผนแม่บทในแต่ละด้านมาใส่ไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้มีความชัดเจน และเป็นการบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามโครงการดังกล่าว

ด้านนายสนธิ อักษรแก้ว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อภิปรายว่า การกำหนดยุทธศาสตร์จะต้องมีความเชื่อมโยงกันในทุกด้าน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย แต่ต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อให้เหมาะสมกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา และแผนยุทธศาสตร์ชาติจะต้องปรับเป้าหมายและวิธีดำเนินการ และรัฐบาลชุดต่อไปจะสามารถดำเนินการได้ตามสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงโดยไม่ผิดกฎหมาย

นพ.เฉลิมชัย บุญยะลีพรรณ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่า แผนแม่บท 6 ด้านที่จะจัดทำต่อตามยุทธศาสตร์ชาติ ควรจะเขียนแบบหลวมๆไว้สำหรับ 20 ปี แต่ลงรายละเอียดสำหรับ 5 ปีแรก และสามารถแก้ไขได้โดยรัฐสภาทุกๆ 5 ปีต่อไปตาม พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้การทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคล่องตัว แต่มีผลที่เป็นรูปธรรม

ขณะที่ พล.ร.อ.ชุมนุช อาจวงษ์ เสนอว่า ควรเพิ่มตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานสากล เช่น การกำกับดูแลและการใช้งบประมาณที่คุ้มค่า เพื่อให้การทำงานเกิดผลเป็นรูปธรรม ขณะที่นายก้านรงค์ จันทิก และนายดวง อันทะไชย เสนอให้รัฐบาลสร้างความรับรู้ให้กับประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนด และเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ชาติร่วมกัน

ทั้งนี้ ภายหลังการอภิปรายกว่า 4 ชั่วโมง สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 38 คน และเสนอกลับมาให้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติเห็นชอบภายใน 22 วัน หรือภายในวันที่ 6 กรกฎาคม 2561

ต่อมาในการพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เมื่อ 6 กรกฎาคม 2561 เวลา 10.40 น. ที่รัฐสภา²²² มี นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่ 1 เป็นประธานการประชุม ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างยุทธศาสตร์ชาติ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ โดยเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีมติเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ชาติโดยจะจัดส่งมติผลการพิจารณาให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป จากนั้น เวลา 11.40 น. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติ

²²² ข่าวดสด. “ด่วน! ผ่านยุทธศาสตร์ชาติ คสช. ชั่วโมงเดียว 2วาระรวด! บังคับใช้ 20ปี มีโทษอาญา!” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2562, จาก https://www.khaosod.co.th/politics/news_1307970.

แห่งชาติ มีมติเอกฉันท์ 179 คะแนน เห็นชอบกับร่างยุทธศาสตร์ชาติ รวมใช้ระยะเวลาในการผ่านร่างยุทธศาสตร์ชาติ ทั้ง 2 วาระ ภายในระยะเวลาประมาณ 1 ชั่วโมง

ขั้นตอนที่ 9 นายกรัฐมนตรีนำร่างยุทธศาสตร์ชาติที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสัปดาห์นับแต่วันที่ได้รับร่างยุทธศาสตร์ชาติจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

โดยได้มีการประกาศพระบรมราชโองการการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของไทยซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2561 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก ฉบับวันที่ 13 ตุลาคม 2561 ถือเป็นนโยบายสาธารณะในรูปแบบของแผนงานหรือโครงการที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

3.5.2 การจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ขั้นตอนที่ 1 การพิจารณาร่างเค้าโครงของแผนแม่บท

วันที่ 20 เมษายน 2561 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2561 ได้มีมติเห็นชอบหลักการ รูปแบบ และเค้าโครงของแผนแม่บทตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอและมอบหมายให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 คณะ นำหลักการ รูปแบบ และเค้าโครงดังกล่าว ไปใช้ในการดำเนินการจัดทำแผนแม่บทฯ ต่อไป

วันที่ 17 พฤษภาคม 2561 การจัดประชุมหารือระหว่างประธานกรรมการปฏิรูปทุกคณะกับประธานกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่างๆ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เป็นประธาน ได้มีการหารือและชี้แจงแนวทางการดำเนินการเตรียมการจัดทำแผนแม่บทฯ ให้กับประธานคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบ โดยคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านมีกรอบระยะเวลาในการจัดทำแผนแม่บทให้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน 2561 ก่อนนำเสนอคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะรัฐมนตรีพิจารณาในช่วงเดือนตุลาคม 2561 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2561 และต้องคำนึงถึงความครอบคลุมของประเด็นการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องด้วยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติฯ

วันที่ 22 พฤษภาคม 2561 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ส่งหนังสือถึงประธานคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 คณะ เพื่อขอความอนุเคราะห์

ข้อมูลประเด็นสำคัญของร่างยุทธศาสตร์ชาติที่ จะบรรจุไว้ในร่างแผนแม่บทฯ โดยขอให้ส่งกลับมายัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายในวันที่ 30 พฤษภาคม 2561

วันที่ 1 มิถุนายน 2561 การประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 3/2561 มอบหมายให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทุกคณะเตรียมการจัดทำร่างแผนแม่บทฯ ให้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน 2561 เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การจัสตรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2563 ต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาร่างเค้าโครงแผนแม่บทของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

16 กรกฎาคม พุทธศักราช 2561 คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติครั้งที่ 4/2561 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 คณะ ได้เสนอหัวข้อประเด็นสำคัญในการจัดทำแผนแม่บท แต่ละด้านเพื่อให้คณะกรรมการไปจัดทำแผนในรายละเอียด สรุปได้ ดังนี้

1. ด้านความมั่นคง ประกอบด้วย (1) การรักษาความสงบภายในประเทศ (2) การป้องกันและแก้ไขปัญหามีผลกระทบต่อความมั่นคง (3) การพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ (4) การบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติ รวมถึงองค์การภาคีรัฐและที่มีใช้ภาครัฐ และ (5) การพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม

2. ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ประกอบด้วย (1) การเกษตรสร้างมูลค่า (2) อุตสาหกรรมและบริการ (3) การท่องเที่ยว (4) โครงสร้างพื้นฐาน และ (5) พัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานผู้ประกอบการยุคใหม่

3. ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย (1) การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม (2) การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต (3) การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 (4) การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย (5) การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี (6) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และ (7) การเสริมสร้างศักยภาพการกีฬาในการสร้างคุณค่าทางสังคมและพัฒนาประเทศ

4. ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (1) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจฐานราก (2) การปฏิรูประบบภาษีและการคุ้มครองผู้บริโภค (3) การสร้างหลักประกันสังคม (รวมประเด็นแรงงาน การศึกษา และสาธารณสุข) (4) เรื่องกระบวนการยุติธรรม (5) การกระจาย

ศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี (6) การเสริมสร้างพลังทางสังคม และ (7) การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาการพึ่งพาตนเองและการจัดการตนเอง

5. ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

(1) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมสีเขียว (2) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจภาคทะเล (3) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ (4) พัฒนาพื้นที่เมืองชนบท เกษตรกรรม และอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ มุ่งเน้นความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง (5) พัฒนาความมั่นคงทางน้ำ พลังงาน และเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (6) ยกระดับกระบวนการทัศน์เพื่อกำหนดอนาคตประเทศ

6. ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

(1) บุคลากรภาครัฐ (คน) (2) ระบบ/กลไก และโครงสร้างภาครัฐ (3) การกระจายอำนาจ (4) กระบวนการยุติธรรม (5) กฎหมาย และ (6) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

30 พฤศจิกายน 2561 การประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 5 /2561²²³ ที่ประชุมได้พิจารณา (ร่าง) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติร่วมกับกลุ่มงานปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (กลุ่มงาน ป.ย.ป.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในช่วงระหว่างเดือนสิงหาคม - ตุลาคม 2561 ได้เตรียมการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติในเบื้องต้น โดยที่ประชุมได้เห็นชอบในหลักการ (ร่าง) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 23 ฉบับ ประกอบด้วย (1) ความมั่นคง (2) การต่างประเทศ (3) การพัฒนาการเกษตร (4) อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต (5) การท่องเที่ยว (6) การพัฒนาพื้นที่และเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน (7) โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล (8) การพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานผู้ประกอบการยุคใหม่และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (9) เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (10) การปรับเปลี่ยนค่านิยม และวัฒนธรรม (11) การพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต (12) การพัฒนาการเรียนรู้ (13) การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี (14) ศักยภาพการกีฬา (15) การเสริมสร้างพลังทางสังคม (16) การพัฒนาความเสมอภาค และส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก (17) การสร้างหลักประกันทางสังคม (18) การสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน (19) การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ (20) การพัฒนาบริการประชาชน และการพัฒนา

²²³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 5/2561,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=8469.

ประสิทธิภาพภาครัฐ (21) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (22) การพัฒนากฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม และ (23) การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

ขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาร่างเค้าโครงแผนแม่บทของคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 มีนาคม พุทธศักราช 2562 เรื่อง (ร่าง) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเห็นชอบในหลักการ (ร่าง) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเสนอ โดยให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติรับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการสนับสนุน พัฒนา และบูรณาการข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับการจัดทำตัวชี้วัดของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อประโยชน์ในการติดตาม ประเมินผล การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงแผนระดับ 3²²⁴ ในความรับผิดชอบตามนโยบายมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2560 ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติตรวจสอบรายละเอียดความสอดคล้องของแผนการปฏิรูปประเทศกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาการปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2560 ต่อไป

²²⁴ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2560 เห็นชอบการจำแนกแผนออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย

แผนระดับที่ 1 ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ (ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ)

แผนระดับที่ 2 ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ และแผนความมั่นคง (ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ)

แผนระดับที่ 3 หมายถึง แผนที่จัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของแผนระดับที่ 1 และแผนระดับที่ 2 ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือจัดทำขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด หรือจัดทำขึ้นตามพันธกรณีหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ เช่น แผนของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต่างๆ แผนบูรณาการ รวมถึงแผนปฏิบัติการทุกระดับ

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พุทธศักราช 2561- 2580) ประกาศใช้ตาม
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พุทธศักราช
2561- 2580) ประกาศ ณ วันที่ 18 เมษายน พุทธศักราช 2562 หน้า 1 เล่ม 136 ตอนที่ 51 ก
ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับวันที่ 18 เมษายน พุทธศักราช 2562



บทที่ 4

ปัญหาทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

4.1 ปัญหาสถานะทางกฎหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

4.1.1 ปัญหาความสับสนสถานะทางกฎหมายกับสถานะทางนโยบายและแผน

หากพิจารณาสถานะทางนโยบายแล้ว อาจกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์ชาติถือเป็นผลงานของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี¹ ซึ่งเรื่องใหม่ที่ไม่เคยเกิดกับกิจการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมาก่อน เพราะหลายทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยใช้เพียงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาโดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนที่กำหนดเป้าหมายการที่รัฐบาลมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนงานหลักเพียงแผนเดียวย่อมนำให้เกิดทิศทางและการขับเคลื่อนเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันการที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีสถานะเป็นเพียงแผนซึ่งไม่ได้มีสภาพบังคับในทางกฎหมายย่อมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนงานต้องทำงานอย่างหนักในการสร้างการยอมรับต่อสังคมและผู้เกี่ยวข้องเพื่อที่จะทำให้แผนงานบรรลุเป้าหมายในการดำเนินการ

สถานะทางกฎหมายกับสถานะทางนโยบายและแผนนั้นมีความแตกต่างกันแต่เป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องกันอย่างแยกไม่ออก หยุด แสงอุทัย ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการร่างกฎหมายไว้ว่า² ร่างกฎหมายทุกอย่างย่อมมาจากนโยบาย กล่าวคือ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์แล้ว คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้รัฐสภาทราบว่ามีนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น มีนโยบายในทางการศึกษาหรือในทางเศรษฐกิจอย่างไรบ้างในการที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดนโยบายนี้ ก็ต้องคำนึงถึงข้อผูกพันด้วยกันสองประการกล่าวคือ³

¹ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. “กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579),” เอกสารประกอบภาคผนวก ก รายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายของรัฐบาลรอบ 2 ปี ในรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี, ปีที่ 2, (12 กันยายน 2558-12 กันยายน 2559).

² หยุด แสงอุทัย, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป,” พิมพ์ครั้งที่ 19, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.135.

³ เพิ่งอ้าง.

ประการที่ 1 ต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพราะแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นข้อเรียกร้องอย่างน้อยที่สุดของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งคณะรัฐมนตรีทุกคนจะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ และจะขัดแย้งกับแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ได้

ประการที่ 2 ต้องเอากำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่สนับสนุนคณะรัฐมนตรีนั้นมาเป็นนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปนั้น พรรคการเมืองย่อมนำนโยบายพรรคมาเสนอต่อประชาชนพร้อมด้วยคำมั่นสัญญาว่า ในกรณีที่ผลของการเลือกตั้งทำให้ตนเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองจะนำนโยบายของพรรคตนมาเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรี ส่วนในกรณีที่พรรคการเมืองต้องร่วมกันตั้งแต่สองพรรคขึ้นไปจึงจะจัดตั้งรัฐบาลที่เรียกว่า รัฐบาลผสม (Coalition Government) นโยบายของคณะรัฐมนตรีย่อมได้แก่นโยบายของพรรคการเมืองซึ่งร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลโดยนำนโยบายของพรรคการเมืองนั้นๆ มาอะลุ่มอล่วยกัน

หยุด แสงอุทัย ยังอธิบายต่อด้วยว่า⁴ การที่รัฐสภาสนับสนุนคณะรัฐมนตรีย่อมหมายความว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในนโยบายและตัวบุคคลผู้ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายนั้นๆ ในการที่คณะรัฐมนตรีจะบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายนั้นๆ ถ้าสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้โดยไม่ต้องอาศัยบทกฎหมาย คณะรัฐมนตรีก็ดำเนินการไปตามวิถีทางของฝ่ายบริหาร แต่ถ้าการที่จะบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องอาศัยบทกฎหมาย คณะรัฐมนตรีหรือกระทรวงทบวงกรมซึ่งจะเป็นผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาว่า มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ ถ้ามีกฎหมายนั้นเพียงพอที่จะบริหารราชการแผ่นดินไปได้หรือไม่ ถ้ากฎหมายที่มีอยู่แล้วไม่มีหรือไม่เพียงพอ ก็ต้องพิจารณาว่าสมควรจะออกกฎหมายทั้งฉบับ หรือจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

การจำแนกสถานะทางนโยบายและแผนสามารถพิจารณาได้จากแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กรณีกระทรวงการคลังเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ ว่ากรณีดังกล่าวไม่มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาแต่อย่างใด⁵ ฉะนั้นสภาพบังคับของ “แผนยุทธศาสตร์ชาติ”

⁴ เพิ่งอ้าง.

⁵ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ (เรื่องเสร็จที่ 645/2555)

จึงมีสถานะทางนโยบายและแผนเช่นเดียวกับแผนงานอื่นๆ ที่หากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารต้องการให้แผนงานหรือประเด็นใดมีสภาพบังคับในทางกฎหมาย ก็จำเป็นที่จะต้องเสนอประเด็นนั้นๆ เป็นร่างกฎหมายไปให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ส่วนสภาพบังคับบังคับของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 อาจจะสามารถเทียบเคียงได้กับกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำแผนอื่นๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 , พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542⁶ เนื่องจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติเห็นชอบให้บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ส่วนราชการต่างๆ ที่กำลังดำเนินการแก้ไขกฎหมายดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาว่าบรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 หรือไม่นั้น มีด้วยกัน 3 กรณี ดังนี้

1. กรณีที่ส่วนราชการได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ โดยภารกิจนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย บรรดาค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับถ่ายโอนดังกล่าวย่อมตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 (17) มาตรา 24 (11) และมาตรา 25 (19) และไม่ต้องนำส่งคลังตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ แต่อย่างใด

2. กรณีที่ส่วนราชการได้กำหนดหรือแต่งตั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการกิจให้แก่ส่วนราชการ การปฏิบัติการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีดังกล่าว

⁶ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) (เรื่องเสร็จที่ 425/2547)

ยอมเป็นการดำเนินการแทนส่วนราชการนั้น อันมิใช่เป็นกรณีที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 (17) มาตรา 24 (11) และมาตรา 25 (19) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังนั้น บรรดาค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตที่ได้รับมา จึงเป็นการรับมาในฐานะผู้กระทำการแทนส่วนราชการ และย่อมไม่ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ต้องส่งคลังตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ

3. กรณีที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจใดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ภารกิจที่จะถ่ายโอนนั้นจำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะสามารถปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้ トラบใดที่ยังมิได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมยังไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจนั้นได้ และยังไม่อาจเรียกค่าธรรมเนียมหรือค่าใบอนุญาตได้ จึงไม่มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัย หากต่อไปมีการแก้ไขกฎหมายมอบหมายให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กรณีย่อมเป็นไปตามที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในกรณีที่หนึ่ง

นอกจากการที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายแล้ว การจำแนกสถานะทางนโยบายและแผนจะเห็นได้ชัดขึ้นหากพิจารณาจากองค์กรในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติซึ่งการที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติมีสถานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้การกำกับการทำงานของคณะรัฐมนตรีแล้วคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติย่อมไม่สามารถใช้อำนาจที่มีอยู่ไปร่างยุทธศาสตร์ชาติที่มีสถานะทางกฎหมายได้ ตามที่มีข้อพิจารณาในการไม่ประสงค์ให้ฝ่ายบริหารเข้าไปใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติใน 3 ประการ คือ⁷

(1) บทบาทของฝ่ายบริหารและบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นบทบาทที่ขัดแย้งกันโดยสิ้นเชิง ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันก็เป็นไปไม่ได้เลยที่บุคคลดังกล่าวจะทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์. “รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องไฉไลกว่าเดิม : ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” รวมบทความวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ กิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์ บรรณาธิการ (ธันวาคม 2554), น.16.

(2) เป็นที่ทราบกันดีว่าฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศไทยตรากฎหมายได้น้อยมากในแต่ละปี แม้จะมีสาเหตุหลายประการก็ตาม แต่เหตุผลหนึ่งก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศไทยไม่ได้ให้ความสนใจต่อการตรากฎหมายเท่าที่ควร ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มักให้ความสนใจกับการตรากฎหมายค่อนข้างน้อย แต่เน้นหนักความสนใจของตนเองไปที่การเป็นฝ่ายบริหารมากกว่า การห้ามมิให้ฝ่ายบริหารดำรงตำแหน่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในขณะเดียวกันจึงเท่ากับทำให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทุ่มเทการทำงานของตนได้อย่างเต็มที่ สอดคล้องกับหลักการ “แยกงานกันทำ” เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม

(3) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำรงตำแหน่งเป็นฝ่ายบริหารได้ยังเป็นช่องทางให้มีการแสวงหาประโยชน์จากการเป็นรัฐมนตรี เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายต่างก็มุ่งหวังว่าตนเองจะสามารถรวบรวมคะแนนเสียงได้จำนวนหนึ่ง เพื่อไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามโควตา การห้ามมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารในขณะเดียวกันจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตระหนักว่าเมื่อใดก็ได้แล้วแต่ที่ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหากมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีก็จะกลับมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้จนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งใหม่

โดยสรุปแล้วสถานะทางของยุทธศาสตร์ชาติจึงมีสถานะเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่เนื่องจากลำดับชั้นสถานะของแผนยุทธศาสตร์ชาติมีขอบเขตทั้งในด้านเนื้อหาและด้านระยะเวลาที่กว้างขวางกว้างขวางมากจึงถือว่ามีสถานะที่เป็นแผนงานในระดับสูงสุด (ถ้าหากในอนาคตประเทศไทยยังไม่มีการจัดทำแผนที่มีระยะยาวกว่า 20 ปี) นอกเหนือไปจากการที่กำหนดในกฎหมายที่การจัดทำเนื้อหาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ⁸

4.1.2 ปัญหาสถานะความสัมพันธ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

การเชื่อมโยงกฎหมายการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติกับการปฏิรูปประเทศในหมวด 16 ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำแผนปฏิรูปประเทศให้แผนปฏิรูปแต่ละด้าน

⁸ ประกาศเรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่ม 133 ตอนที่ 115 ก ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2559

ต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ โดยในการดำเนินการของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ได้ยึด (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ซึ่งได้ร่างไว้ในช่วงระหว่างปี 2558-2560 เป็นกรอบในการทำงาน⁹ นั้นหมายความว่าสถานะของแผนยุทธศาสตร์ชาติมีสถานะของแผนงานที่เป็นแผนระดับสูงสุด และสูงกว่าแผนการปฏิรูปประเทศ แม้ว่าจะมีการกำหนดประเด็นการปฏิรูปแยกออกเอาไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญก็ตาม ฉะนั้น ปัญหาสถานะความสัมพันธ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศจึงอาจเกิดขึ้นหากมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติแล้วแผนปฏิรูปแต่ละด้านก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกันไปด้วยเช่นกัน

ขณะกลไกที่สำคัญของกฎหมายการปฏิรูปประเทศ คือ การประชุมของร่วมคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ¹⁰ ซึ่งผู้ร่วมประชุมจะประกอบไปด้วยประธานกรรมการปฏิรูปทุกคณะ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติมอบหมายกรรมการยุทธศาสตร์ชาติคนหนึ่งเป็นประธานของที่ประชุมร่วม และให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เลขานุการในการประชุม¹¹ แต่หากพิจารณาจากกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่ทราบบทบาทที่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับการความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องระหว่างคณะกรรมการปฏิรูปประเทศกับคณะรัฐมนตรี การทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศมีเพียงการรวบรวมความเห็นเพื่อให้ได้เสนอแนะไปให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพิจารณาก่อนเสนอเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะไม่เกี่ยวข้องของกับคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ไปยังคณะรัฐมนตรี

หากพิจารณาย้อนกลับไปแล้ว ปัญหาสถานะความสัมพันธ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ ได้เกิดขึ้นก่อนหน้าที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะประกาศใช้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง เรียกโดยย่อว่า “ป.ย.ป.”¹² ที่มีหน้าที่ในการติดตามการดำเนินการด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ หรือการสร้างความสามัคคีปรองดองในส่วนที่เกี่ยวข้องตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ความก้าวหน้าการดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ, เอกสารรายงานเพื่อประกอบการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2560

¹⁰ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2560 มาตรา 17

¹¹ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2560 มาตรา 18 (4)

¹² คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง

และได้ยุบเลิกสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย¹³ เพื่อจัดตั้งสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่ ซึ่งแม้ว่าการดำเนินการยุบเลิกส่วนราชการที่มีภารกิจอำนาจทับซ้อนกัน จะเป็นเรื่องที่ดีในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่การวางบทบาทที่ไม่ชัดเจนในคณะกรรมการระดับนโยบายและให้อำนาจแก่องค์กรนั้นมากมากเกินไปย่อมทำให้เกิดความสับสนต่างๆ ตามมา

ภายหลังที่แผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศประกาศใช้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง¹⁴ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยให้คณะกรรมการชุดใหม่ทำหน้าที่เพียงประสานการทำงานระหว่างการทำตามแผนการปฏิรูปประเทศและแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้อำนาจในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการขับเคลื่อนและบูรณาการการปฏิรูปประเทศ ตามแผนการปฏิรูปประเทศ นโยบายการปฏิรูปของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนการสร้างความสามัคคีปรองดอง และมีสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.)¹⁵ คอยสนับสนุนการปฏิบัติงานในเรื่องต่างๆ¹⁶ แต่กรอบภารกิจดังกล่าวก็อาจทับซ้อนกับภารกิจของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ

¹³ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 71/2559 เรื่อง การยกเลิกกฎหมายว่าด้วย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง และกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ราชกิจจานุเบกษา หน้า 3 เล่ม 133 ตอนพิเศษ 289 ง ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2559.

¹⁴ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2561 เรื่อง กลไกในการขับเคลื่อนการ ปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2561.

¹⁵ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2562 เรื่อง การกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการ และการบริหารงาน การบริหารบุคคล การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน หน้าที่และอำนาจของส่วน งาน อัตรากำลัง และกรอบอัตรากำลังข้าราชการในระยะเริ่มแรกของสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูป ประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง

¹⁶ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 5/2562 เรื่อง วิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงานของ สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ราชกิจจานุเบกษา หน้า 59 เล่ม 136 ตอนพิเศษ 53 ง ลงวันที่ 1 มีนาคม 2562.

และสังคมแห่งชาติ และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ซึ่งทำหน้าที่ในการประเมินผลเพื่อปรับปรุงการทำงานของภาคราชการอยู่แล้ว

บทบาทหลักในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการต่างๆ จึงตกอยู่ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการดำเนินการร่วมกันระหว่างคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง¹⁷ เพื่อติดตามการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ

สำหรับปัญหาในการติดตามตรวจสอบและการประเมินผล พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2560 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะต้องรายงานข้อมูลผลการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศผ่านระบบการติดตามการตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ (Electronics Monitoring and Evaluation System of National Strategy and Country Reform : EMENSCR)¹⁸ หน่วยงานราชการยังมีความสับสนในความแตกต่างบางประเด็นระหว่างยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศในการกรอกแบบฟอร์มข้อมูลในการรายงานดังกล่าว¹⁹ แม้จะมีคำสั่งให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการทำงานของทุกกระทรวงเพื่อสนับสนุนการปฏิรูป²⁰ โดยให้ทุกกระทรวงแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของ ป.ย.ป. ขึ้น

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารประกอบการประชุม คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 5/2561 วันศุกร์ที่ 30 พฤศจิกายน 2561 เวลา 10.00 น. ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล.

¹⁸ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จดหมายข่าวยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1, (เมษายน 2561).

¹⁹ วันฉัตร สุวรรณกิตติ เอกสารประกอบการประชุมชี้แจงแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ วันศุกร์ที่ 4 พฤษภาคม 2561 ณ ห้องราชบาตร โรงแรมปรีชาพาเลซ

²⁰ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0505 /ว33 เรื่อง ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 20 มกราคม 2560

ภายในสำนักงานปลัดกระทรวง หรือที่เรียกว่า “กลุ่มงาน ป.ย.ป.”²¹ แต่ กลุ่มงาน ป.ย.ป. ก็ไม่ได้มีบทบาทในการรายงานผลการประเมินตามระบบการประเมินผลดังกล่าวมากนักเนื่องจากอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบล้วนเป็นของผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานในการทำหน้าที่รายงานผลลงในระบบข้อมูลโดยมีกลุ่มพัฒนาระบบบริหารของส่วนราชการทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการในการปรับปรุงระบบการทำงานของส่วนราชการซึ่งทำงานใกล้ชิดกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) อยู่แล้วโดยเฉพาะการตั้ง สำนักงาน ป.ย.ป. ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 19/2561 เรื่อง กลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง²² ล้วนทำให้เห็นได้ชัดเจนว่ามีความทับซ้อนกับภารกิจอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)²³ และ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.2 ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

4.2.1 ปัญหาในทางโครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ถือเป็นคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายคณะหนึ่ง ซึ่งโดยปกติของคณะกรรมการตามกฎหมายแล้วจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแนะนโยบายที่เหมาะสมต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่อง

²¹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.), สรุปผลการประชุมคณะหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า ครั้งที่ 1/2561 วันศุกร์ ที่ 5 มกราคม 2561 ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม 1 ชั้น 9 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ กระทรวงยุติธรรม.

²² หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่ นร 1200/ว 8 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2562

²³ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี พุทธศักราช 2556

ข้อ 2 ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ มีภารกิจเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะนโยบาย และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการแก่ คณะรัฐมนตรีส่วนราชการ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบราชการมีความเข้มแข็ง ทันสมัย และสอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นเรื่องผลสัมฤทธิ์ของงาน

นั้นโดยตรง เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรี และโดยที่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นหน้าที่หลักคือการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี²⁴ ฉะนั้นบุคคลที่มาเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบในโครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจึงต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญที่คณะรัฐมนตรีให้การยอมรับ แต่เนื่องจากกฎหมายไม่อนุญาตให้คณะรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยอิสระได้²⁵ มีเพียงกรณีการพ้นตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อใดเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก แต่ก็ต้องเป็นเพราะเหตุผลที่บกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

นอกจากนั้นยังมีความเห็นเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในคราวพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ว่า²⁶ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและกรรมการปฏิรูปในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศแต่ละด้านสมควรกำหนดให้มีอายุไม่เกินเจ็ดสิบห้าปีบริบูรณ์ โดยควรเพิ่มเติมให้มีกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งมาจากราชการที่มาจากหน่วยงานด้านความมั่นคงในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และให้มีข้าราชการหรือบุคลากรภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศแต่ละด้านเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนปฏิรูปประเทศด้วย

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติถือเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในยุคปัจจุบันที่มีลักษณะที่โครงสร้างของทั้ง 2 ส่วนไม่สามารถแยกขาดออกจากกันได้ จากเดิมที่แนวคิดของข้าราชการประจำไม่ควรเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายเนื่องจากข้าราชการประจำไม่ได้มีความรับผิดชอบในทางการเมือง²⁷ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติก็ได้มีการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเองนอกเหนือไปจากบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยฝ่ายข้าราชการประจำเองก็ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบ

²⁴ มาตรา 15 (1) พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

²⁵ มาตรา 12 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

²⁶ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/9306 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ลงวันที่ 16 มีนาคม 2560

²⁷ วิษณุ เครืองาม, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ,” จุลสาร กพป. 2, ฉบับที่ 8 (มีนาคม - เมษายน 2551), น.2.

กฎหมายต่างๆ โดยเคร่งครัด ตลอดจนต้องมีมาตรการในการคุ้มครองมิให้ฝ่ายการเมือง²⁸ใช้อำนาจแทรกแซงและสั่งการให้ฝ่ายข้าราชการประจำดำเนินการในสิ่งที่มิชอบด้วยระเบียบและกฎหมายด้วย

สิ่งเหล่านี้จึงเป็นปัญหาในทางโครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติว่าจะสามารถให้ข้อเสนอแนะตามหลักวิชาการเพื่อให้การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติซึ่งใช้ต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 20 ปี ประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่องได้มากนักน้อยเพียงใด เนื่องจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการทำงานทั้งแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ ยังมีปัญหาความชอบธรรมในเชิงโครงสร้างของกระบวนการแบ่งแยกอำนาจตามกระบวนการประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญสองประการ ดังนี้

1) หลักเงื่อนไขของรัฐสภา (Parlamentsvorbehalt)²⁹ หมายความว่า ในบางเรื่ององค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาต้องเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในประเด็นที่มีความสำคัญซึ่งไม่อาจมอบอำนาจให้แก่องค์กรอื่นได้ เช่น การตรากฎหมายที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารไปกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องเป็นผู้กำหนดหลักการและสาระสำคัญด้วยตนเอง สำหรับวิธีการและรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ นั้นอาจมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดได้

2) หลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย (eine ununterbrochene Legitimationskette)³⁰ หมายความว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเรียกร้องความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย โดยถือว่าประชาชนนั้นไม่เพียงแต่เป็นผู้ถืออำนาจรัฐในความหมายที่ว่าการใช้อำนาจรัฐทั้งหมดจะถูกใช้เพื่อประชาชนและมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น แต่ยังมีความหมายว่า การใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรต่างๆ ต้องมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปถึงประชาชนด้วยโดยความสัมพันธ์นี้จะก่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยต่อการใช้อำนาจรัฐขององค์กรนั้นและเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยต่อองค์กรอื่นหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการกิจของรัฐ

²⁸ ศุภสวัสดิ์ ชีวาล, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในประเทศไทยและต่างประเทศ: การศึกษาเพื่อสร้างข้อเสนอแนะบางประการสำหรับประเทศไทย,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, (มกราคม - เมษายน 2558).

²⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ,” พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), น.18-20.

³⁰ เพิ่งอ้าง, น.18-20.

จึงจำเป็นต้องอาศัยหลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสายมาเป็นจุดเชื่อมโยงองค์กรของรัฐกับประชาชน หลักดังกล่าวเรียกร้องให้องค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงเป็นองค์กรที่สามารถแต่งตั้งองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เข้าไปใช้อำนาจรัฐในองค์กรอื่นๆ ของรัฐได้

สำหรับปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มาคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ จากรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ...³¹. ที่ระบุถึงข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ควรเพิ่มเติมให้มีกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งมาจากข้าราชการที่มาจากหน่วยงานด้านความมั่นคงเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการได้ให้ความเห็นว่าสัดส่วนของทหารมิได้มีมากเกินไป เนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติต้องมีความครอบคลุมมิติต่างๆ ที่หลากหลายรวมทั้งมิติความมั่นคง จากสัดส่วนคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจำนวนทั้งสิ้น 35 คน มีสัดส่วนทหารจำนวน 5 คน คณะกรรมการวิสามัญจึงเห็นว่าองค์ประกอบหลักของยุทธศาสตร์ชาติที่แท้จริงคือ ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ

ทั้งนี้ หากมีการพิจารณากำหนดแนวทางการสรรหาและปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติขึ้นมาใหม่ ควรมีแนวทางการพิจารณาเรื่องดังกล่าวตามความเห็นของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในการเสนอให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติให้มีความเหมาะสมสัดส่วนอาชีพกับ และสัดส่วนเนื้อหาแต่ละด้านของแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยต้องคำนึงถึงความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยต่อไป

4.2.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนในทางบทบาทคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ อีกหน้าที่หนึ่งนอกเหนือไปจากการทำหน้าที่ใน “การจัดทำ” ร่างยุทธศาสตร์ชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คือหน้าที่ใน “การเสนอความเห็น” ต่างๆ ต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติประสบความสำเร็จ

³¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานของกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ,” โดยสำนักกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

การทำหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในการเสนอความเห็น การกลั่นกรองนโยบาย รวมทั้งอาจมีอำนาจในการตัดสินใจซึ่งมีผลโดยตรงต่อนโยบายของรัฐบาล ทั้งหมดล้วนเป็นกระบวนการทำงานของภาครัฐซึ่งมีเป้าหมายในการนำไปสู่การพัฒนาประเทศ ในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงบริบทของสังคมที่มีความซับซ้อนหลากหลาย ประกอบกับแนวคิดในการบริหารจัดการยุคใหม่ที่เน้นการระดมสมองและการรับฟังความคิดเห็นเพื่อ สนับสนุนการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ³² ดังแนวทางการเข้าประชุมของกรรมการที่มีการแต่งตั้งตาม ที่ระบุชื่อของบุคคลซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการตั้งตำแหน่งของบุคคล ตามที่คณะกรรมการ กฎกฤษฎีกาได้เคยตอบข้อหารือของกรมการแพทย์ เรื่อง ปัญหาการแต่งตั้งกรรมการ เรื่องเสร็จที่ 367/2522 ไว้ว่า³³

(1) การแต่งตั้งที่ระบุชื่อของบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งเพียงอย่างเดียว เป็นการ แต่งตั้งโดยเจาะจงตัวบุคคลอันเป็นการเฉพาะตัว ไม่ว่าผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการจะมีตำแหน่ง หน้าที่ราชการอย่างไรในขณะที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่ไปในภายหลัง ก็ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงฐานะการเป็นกรรมการของบุคคลนั้น และบุคคลนั้นก็ไม่อาจมอบหมายให้บุคคล อื่นใดเข้าประชุมในฐานะกรรมการแทนได้

(2) การแต่งตั้งที่ระบุตำแหน่งของบุคคล เป็นการแต่งตั้งโดยคำนึงถึงตำแหน่ง ของบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นสำคัญ บุคคลใดก็ตามมาดำรงตำแหน่งนี้ย่อมมีฐานะเป็นกรรมการ ตามกฎหมายหรือคำสั่งแต่งตั้งนั้น การมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นกรรมการแทนย่อมไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่เป็นการมอบหมายตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(3) การแต่งตั้งโดยระบุชื่อของบุคคลและตำแหน่งของผู้นั้นด้วย หรือการ แต่งตั้งโดยระบุตำแหน่งและต่อท้ายด้วยชื่อ เป็นการแต่งตั้งที่มีลักษณะเจาะจงตัวบุคคลอันเป็นการ เฉพาะตัว เพราะผู้ที่จะเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีทั้งชื่อและดำรงตำแหน่งตามที่ ระบุไว้ หากตำแหน่งของบุคคลดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปก็ย่อมมีผลทำให้บุคคลนั้นพ้นจากการเป็น กรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง การที่จะมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าประชุมแทนในฐานะกรรมการจึงไม่อาจ กระทำได้

(4) การแต่งตั้งที่ระบุชื่อและวงเล็บตำแหน่งไว้ข้างท้าย และการแต่งตั้งที่ระบุ ตำแหน่งและวงเล็บชื่อไว้ข้างท้าย กรณีอาจมีปัญหาได้ว่าผู้แต่งตั้งมีเจตนาหรือความประสงค์อย่างไร

³² ปกรณ์ ปริยากร, “การวางแผนกลยุทธ์ แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์,” พิมพ์ครั้งที่ 16, (กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, 2552), น.34.

³³ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.0601/1446 ลงวันที่ 4 กันยายน 2522 เรื่อง ปัญหาการแต่งตั้งกรรมการ ตอบข้อหารืออธิบดีกรมการแพทย์ (เรื่องเสร็จที่ 367/2522)

แน่ กล่าวคือ ในกรณีที่ระบุชื่อและวงเล็บตำแหน่งไว้ข้างท้ายชื่อ ผู้แต่งตั้งอาจมีเจตนาที่จะแต่งตั้งตัวบุคคลเป็นสำคัญแต่ได้วงเล็บตำแหน่งซึ่งผู้นั้นดำรงอยู่ในขณะนั้นให้ได้ทราบโดยชัดเจนขึ้นหรือทางกลับกันการระบุตำแหน่งและวงเล็บชื่อไว้ข้างท้ายตำแหน่ง ผู้แต่งตั้งอาจมีเจตนาที่จะแต่งตั้งโดยคำนึงถึงตำแหน่งเป็นสำคัญ แต่เพื่อให้ได้ทราบโดยชัดเจนว่าผู้ดำรงตำแหน่งในขณะนั้นได้แก่ผู้ใดจึงได้วงเล็บชื่อของผู้นั้นไว้ด้วย

ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นสำหรับในการประชุมของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ กฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ประธานกรรมการและรองประธานกรรมการจะมอบหมายบุคคลใดให้มาประชุมแทนไม่ได้³⁴ เช่นเดียวกับหลักทั่วไปของการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการโดยตำแหน่งในส่วนอื่นๆ ที่แม้ไม่ได้มีการระบุการห้ามมอบอำนาจไว้ให้บุคคลอื่นสามารถเข้าประชุมแทน แม้ในกรณีกรรมการโดยตำแหน่งนั้นได้ว่างลงก็ตาม ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา³⁵ ในกรณีเมื่อตำแหน่งประธานกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 ว่างลง องค์ประชุมย่อมไม่ครบรองประธานก็ทำหน้าที่แทนไม่ได้ โดยการมอบอำนาจของกรรมการโดยตำแหน่งให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนจะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยในกรณีที่มีการมอบหมายผู้แทน อาทิเช่น คำว่า “ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” หมายความว่าผู้ใดก็ได้ที่เป็นข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามอบหมายให้ไปประชุมแทน คำว่า “เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน” มีความหมายทำนองเดียวกันว่าผู้ใดก็ได้ที่เป็นข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามอบหมายให้ไปประชุมแทน กรณีนี้จึงหมายถึงการที่ไม่ได้มอบหมายแต่เฉพาะบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่จะมอบอำนาจได้³⁶ ทั้งนี้ หลักการมอบอำนาจในการบริหารราชการก็มีเงื่อนไขถือเป็นหลักทั่วไปที่ต้องมีวัตถุประสงค์

³⁴ มาตรา 18 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

³⁵ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พุทธศักราช 2534 คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) (เรื่องเสร็จที่ 797/2540)

³⁶ ธรรมนูญ สมนันตกุล, “เอกสารประกอบการบรรยายโครงการฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมายกฤษฎีกา รุ่นที่ 3,” วันจันทร์ ที่ 26 เมษายน 2547 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เพื่อการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและความรับผิดชอบที่เหมาะสมจะทำให้การปฏิบัติภารกิจต่างๆ เกิดความคุ้มค่า ความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การมอบอำนาจนี้ จะทำได้ก็ต่อเมื่อกรณีต้องการให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่ดีกว่าเดิมเท่านั้น³⁷

ขณะที่หน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในการกำกับดูแลการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ก็เป็นอีกหน้าที่หนึ่งที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน เนื่องจากเป็นบทบาทของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในลักษณะพิเศษ ที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านที่เกี่ยวข้องรายงานต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาตินำเรื่องเสนอรัฐสภาทราบเป็นการเฉพาะเรื่องได้โดยตรง³⁸ และในกรณีที่การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท เป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีโดยตรง ให้อำนาจแก่วุฒิสภาตามมาตรา 269 (4) ของรัฐธรรมนูญ ได้โดยตรงโดยไม่ต้องนำเรื่องผ่านคณะรัฐมนตรี

แต่ทว่า หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 แล้ว คณะรัฐมนตรีก็ยังคงมีบทบาทในการกำกับการทำงานของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในห้าด้านด้วยกัน อาทิ

หนึ่ง คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และมีอำนาจในการมีมติให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

สอง คณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเมื่อคณะกรรมการดำเนินแล้วเสร็จ รวมทั้งการพิจารณาในเรื่องอื่นๆ เกี่ยวกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

สาม คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติซึ่งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านได้จัดทำและเสนอต่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบแล้ว คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในก่อนแก้ไขเพิ่มเติมแผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงหรือความจำเป็นของประเทศ

³⁷ มาตรา 27 พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546

³⁸ มาตรา 24 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

สี่ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย และประโยชน์ตอบแทนอื่นให้แก่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และ

ห้า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการติดตามการตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ โดยในกรณีนี้ย่อมหมายถึงการมีอำนาจในการประเมินผลการดำเนินงานของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

อำนาจหน้าที่ทั้งห้าประการของคณะรัฐมนตรีล้วนมีฝ่ายข้าราชการประจำคือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนให้ข้อเสนอแนะในการตัดสินใจใดๆ ในการปฏิบัติราชการของคณะรัฐมนตรี³⁹ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีล้วนจะไม่เป็นผลเลยหากปราศจากหน่วยงานในการกลั่นกรองความถูกต้องและช่วยประสานขับเคลื่อน โดยเฉพาะบทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่สามารถเสนอแนะให้ปฏิเสธการเสนอเรื่องจากหน่วยงานต่างๆ ที่เสี่ยงต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่ผิดพลาดและไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ⁴⁰

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่สำคัญที่สุดคือ⁴¹ การประชุมให้ได้ผลการตัดสินใจของการประชุมหรือที่เรียกกันว่า “มติคณะรัฐมนตรี” ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เป็นกฎและ/หรือนโยบายที่มีผลบังคับใช้กับภาครัฐ โดยเฉพาะข้าราชการจะต้องนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล และหากเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นนโยบายบริหารราชการแผ่นดินก็จะมีผลผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ (Collective Responsibility) อันมีผลต่อความรับผิดชอบทางการเมืองและความรับผิดชอบทางกฎหมายของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้มติคณะรัฐมนตรียังมีบทบาทเป็นเสมือนเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศชาติตลอดจนความเป็นอยู่ของประชาชน ในฐานะที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายบริหารและเป็นหัวหน้าของฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

³⁹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรี พุทธศักราช 2559

⁴⁰ วรณวิมล สีนุชก, “บทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี,” (ภาควิชาประวัติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).

⁴¹ ชลวิทย์ นิโครธานนท์, “ปัญหาทางกฎหมายบางประการของคณะรัฐมนตรีรักษาการ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).

บริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในยามที่คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่อำนาจเต็มและในยามที่คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่รักษาการเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามกรอบของรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร⁴² ถือว่ามีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นเงื่อนไข⁴³ หนึ่งที่ทำให้รัฐเกิดขึ้น ผู้รักษารัฐ (Executive) หรือ รัฐบาล (Government) ถือเป็นองค์กรหลักในการเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินในการปฏิบัติภาระหน้าที่ที่ต้องทำเพื่อตอบสนองคนในสังคม คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลในการนำแผนยุทธศาสตร์ชาติและกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไปบังคับใช้จึงควรทำหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการอย่างเคร่งครัดตามหลักกฎหมาย และช่วยสนับสนุนบทบาทของคณะรัฐมนตรีให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐมนตรีที่มีความชอบธรรมอันมีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นวิธีการขั้นพื้นฐานในการให้ประชาชนคือองค์กรที่เป็นผู้กำหนดทิศทางทางการเมืองภายในรัฐ

ขณะเดียวกันคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติต้องรับฟังกลไกการแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง (Status activus) ในระบอบประชาธิปไตย และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของปัจเจกชน อันเป็นที่มาของความชอบธรรมในการแต่งตั้งตำแหน่งที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะต่างๆ ลงไปตามลำดับขั้นซึ่งประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิในการเข้ามาดำรงตำแหน่งสาธารณะ และเป็นผู้ที่มีความชอบธรรมในการมีสิทธิเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งสาธารณะทั้งตำแหน่งที่เข้ามาตามวาระและตำแหน่งที่ทำงานฝ่ายประจำตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนด ยกตัวอย่างเช่น ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งย่อมมีสิทธิในการลงรับสมัครเลือกตั้ง เมื่อได้รับเลือกตั้งย่อมมีอำนาจในการพิจารณาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่ของรัฐต่างๆ ตามวาระ ทั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารฝ่ายการเมืองและผู้บริหารซึ่งหมุนเวียนอันไปในฝ่ายข้าราชการประจำ ทั้งนี้ บุคคลผู้มีสิทธิในการเข้าสู่ตำแหน่งสาธารณะดังกล่าวย่อมต้องไม่ถูกกีดกันในกรอบทางความเชื่อทางศาสนา

⁴² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม 4, รัฐ,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560).

⁴³ เงื่อนไขต่างๆ ในการทำให้เกิดรัฐได้แก่ เงื่อนไขทางด้านดินแดน เงื่อนไขทางด้านประชากร เงื่อนไขทางอำนาจอธิปไตย และเงื่อนไขในการมีรัฐบาล

การไม่ถูกเลือกปฏิบัติเพราะเหตุการเป็นสมาชิกหรือไม่เป็นสมาชิกของความเชื่ออย่างใดอย่างหนึ่งหรือโลกทัศน์อย่างใดอย่างหนึ่ง⁴⁴

ความจำเป็นที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจะต้องทำงานตามวิถีทางในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวเป็นวิธีการเดียวที่จะมาซึ่งการยอมรับของประชาชน โดยถือว่าการตัดสินใจต่างๆ ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติควรถือเอาการตัดสินใจส่วนหนึ่งในทางการเมืองที่มาจากประชาชน และประชาชนที่เข้ามาประกอบร่วมการตัดสินใจนั้นต้องไม่ถูกกีดกันด้วยความเชื่ออย่างใดอย่างหนึ่ง ขณะที่ฝ่ายเสียงข้างมากต้องเปิดโอกาสให้กับฝ่ายเสียงข้างน้อยในการรณรงค์สร้างการยอมรับเพื่อให้คนในสังคมเปลี่ยนใจจากเสียงข้างน้อยมาเป็นเสียงข้างมากเพื่อสร้างเป็นเจตจำนงร่วมกันของคนในอนาคตได้

ตรงกันข้ามการทำงานแบบประชาธิปไตยย่อมก่อให้เกิดสภาวะความไร้ระเบียบ เพราะมีความเห็นแตกต่างทางความคิดมากมาย จนทำให้การตัดสินใจเป็นไปได้อย่างล่าช้า สิ่งทีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติต้องพึงระมัดระวังอย่างสูงสุด คือ การไม่เข้าไปก้าวก่ายบทบาทการทำงานของคณะรัฐมนตรีในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา อันจะทำให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติอยู่กับฝ่ายตรงข้ามประชาธิปไตยและกลายเป็นองค์กรคณะทำงานแบบเผด็จการฟาสซิสต์ ซึ่งคณะทำงานในรูปแบบนี้ล้วนอ้างความชอบธรรมว่าตนเองมีความเป็นประชาธิปไตยในรูปแบบต่างๆ เหมือนกัน หากแต่มีวิธีการทำงานในทางสาธารณะที่เบ็ดเสร็จแตกต่างกันใน 5 ประการกล่าวคือ⁴⁵

1. เผด็จการฟาสซิสต์ต่อต้านระบบรัฐสภา ในสายตาของฟาสซิสต์นั้นรัฐสภาเป็นที่รวมกลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย และรัฐสภาเป็นเหมือนโรงละครที่จะต้องมาแสดงความเห็นถกเถียงกันไปมา และhamditiที่เป็นเอกภาพได้ยากเพราะมีแต่การทะเลาะเบาะแว้งกัน ดังนั้นในวิสัยคิดของฟาสซิสต์ รัฐสภาจึงไม่ควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง แต่ควรมาจากการสรรหาจากหลากหลายวิชาชีพและควรให้ผู้นำในระบอบฟาสซิสต์เป็นคนสุดท้ายที่ เป็นผู้เลือกกว่าใครบ้างที่จะเข้ามาอยู่ในสภาของฟาสซิสต์

⁴⁴ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, “ทฤษฎีสถิตขั้นพื้นฐาน,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปทุมธานี : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น.52.

⁴⁵ ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ราชบัลลังก์ทักษิณ บัลลังก์ปฏิรูป : บทอภิปราย ว่าด้วยรัฐธรรมนูญสถาบันกษัตริย์ ตุลาการ และกองทัพ,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ Shine publishing house, 2557), น.265.

2. เผด็จการฟาสซิสต์ต่อต้านปัจเจกชนนิยม ฟาสซิสต์ไม่ต้องการมองประชาชนแต่ละคนในฐานะปัจเจกชน แต่ต้องการมองประชาชนทั้งหมดในฐานะเป็นเอกภาพองค์เดียวเท่านั้น ดังนั้นในระบอบเผด็จการฟาสซิสต์ประชาชนจะต้องรวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียว ไม่สามารถแยกแยะออกมาได้เป็นแต่ละบุคคลซึ่งมีความเป็นปัจเจกชนได้ ฟาสซิสต์จึงจะต้องมีท่านผู้นำหนึ่งคน และท่านผู้นำจะเป็นตัวแทนของประชาชนที่รวมตัวกันเป็นหน่วยซึ่งเป็นเอกภาพ

3. เผด็จการฟาสซิสต์ต่อต้านเสรีนิยม ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ไม่เปิดโอกาสบุคคลได้คิดเห็นต่างจากวิถีคิดของฟาสซิสต์

4. เผด็จการฟาสซิสต์เป็นพวกชาตินิยม เพราะชาตินิยมเป็นเครื่องมือที่สามารถทำให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นเอกภาพได้มากขึ้นในนามของชาติ

5. เผด็จการฟาสซิสต์สนับสนุนอุตสาหกรรมบริษัทและบริษัทมากกว่าเกษตรกร และอุตสาหกรรมบริษัทต่างๆ จะเป็นฐานอำนาจในทางเศรษฐกิจให้กับเผด็จการฟาสซิสต์

จากข้อพึงระมัดระวังที่กล่าวมา แม้ทฤษฎีในทางนโยบายสาธารณะและการจัดการเชิงกลยุทธ์จะสามารถนำความเด็ดขาดบางข้อมาปรับใช้เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับคู่ต่อสู้ทางธุรกิจได้ แต่ทั้งนี้ การทำหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติก็พึงต้องรักษาบทบาทของตนเองให้สอดคล้องกับองค์กรของรัฐในระบอบประชาธิปไตยที่สนับสนุนความหลากหลายทางความคิด อันจะก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในทางนโยบาย ซึ่งมีแต่ระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะสามารถผลิตความคิดสร้างสรรค์โดยสร้างฉันทามติร่วมกันของคนในสังคมได้ ขณะเดียวกัน คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติก็ไม่ควรขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองไปก้าวล่วงการดำเนินการในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นจนบทบาทของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติกลายเป็นองค์กรทางนโยบายของรัฐตำรวจ (Police State)⁴⁶ และอาจก่อให้เกิดอำนาจรัฐซ้อนรัฐกันเกิดขึ้น การอ้างเหตุผลในการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่เคารพในสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นผ่านการเลือกตั้งของประชาชนจะนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพในทางการเมืองและสร้างปัญหาใหม่ๆ ในการขับเคลื่อนในการพัฒนาประเทศตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติในที่สุด

⁴⁶ วัชรกร วิทิตานนท์, “หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น,” พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), น.27.

4.3 ปัญหาจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ

4.3.1 ปัญหาของยุทธศาสตร์ชาติต่อการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

นอกจากการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย⁴⁷ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีสถานะเป็นคณะกรรมการพิเศษที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาการวางแผนด้านต่างๆ แก่คณะรัฐมนตรี⁴⁸ อันมีลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติแล้ว การเกิดขึ้นของยุทธศาสตร์ชาติล้วนส่งผลต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน⁴⁹ และการดำเนินการด้านแผนและนโยบายตามกฎหมายที่มีอยู่แล้ว อาทิเช่น

⁴⁷ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 71/2559 เรื่อง การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หน้า 3 เล่ม 133 ตอนพิเศษ 289 ง ราชกิจจานุเบกษา 13 ธันวาคม 2559

⁴⁸ นรนิติ เศรษฐบุตร, “รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย,” พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.306.

⁴⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวง หรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง

3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

4) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาด

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนตามกฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องขึ้นตรงกับนโยบายของรัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนอย่างสิ้นเชิง

แม้ว่าจะมีข้อเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความสอดคล้องของนโยบายที่ใช้หาเสียงของพรรคการเมืองกับยุทธศาสตร์ชาติ⁵⁰ แต่หากพิจารณาตามทฤษฎีและหลักทางกฎหมายแล้ว การกำหนดนโยบายของรัฐบาลหรือการบริหารงานของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งย่อมมีความชอบธรรมสูงสุดในการแสดงเจตจำนงแห่งรัฐ ขณะที่หน้าที่ในการจัดทำงบประมาณนั้นเป็นหน้าที่หลักและโดยตรงของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น⁵¹ แต่โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ) กฎหมาย (ตามหลักนิติรัฐ) และนโยบายที่ได้

จากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับ และขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

5) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ในกรณีเช่นว่านี้ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรง ตำแหน่งนั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

7) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

9) ดำเนินการอื่นๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

⁵⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานโครงการการสัมมนา เรื่อง การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579),” วันพุธที่ 18 พฤษภาคม 2559 ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข 213-216 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2 (ตึกวุฒิสภา) ถนนอุททองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร.

⁵¹ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, “กฎหมายการคลัง,” พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

แถลงไว้ต่อรัฐสภา (ตามหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา) ฉะนั้น เนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจึงต้องมุ่งเน้นไปที่หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตยและนิติรัฐ โดยให้นำแนวนโยบายแห่งรัฐไปเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย (ของฝ่ายนิติบัญญัติ) และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน (ของรัฐบาล)⁵² และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลก็ต้องเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรียังต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญ⁵³

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนนิติบัญญัติขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความชัดเจน แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ และได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พุทธศักราช 2560 ขึ้น ซึ่งทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับได้มีการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อเป็นกลไกวิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ ขึ้นแล้ว จึงได้ยกเลิกการจัดทำแผนการ

⁵² มาตรา 64 ของหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐไว้ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”

⁵³ มาตรา 65 ของหมวดนี้บัญญัติไว้ว่า

“รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

บริหารราชการแผ่นดินและแผนนิติบัญญัติ⁵⁴ และปรับปรุงการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ⁵⁵ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกยกเลิกไป ถือเป็นกรอบและแนวทางที่สำคัญที่สุดในการจัดทำแผนนิติบัญญัติและแผนปฏิบัติราชการเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน⁵⁶ เนื่องจากการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวคิดของระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งเน้นให้คณะรัฐมนตรีหรือผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองแสดงภาวะผู้นำเป็นผู้รับผิดชอบทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางยุทธศาสตร์ และกำกับดูแลควบคุมให้ฝ่ายราชการประจำทำหน้าที่รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล ตามกรอบแนวทางที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารปกครองประเทศ

แผนบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบเดิมเป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและถูกใช้อ้างอิงเพื่อถ่ายทอดลงไปยังระดับพื้นที่ (area-based approach) และระดับกระทรวง (functional-based approach) เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันในทุกมิติ และทุกระดับ โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลเขตพื้นที่ หรือกลุ่มจังหวัด ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ของกระทรวง (หรือแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง)

⁵⁴ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2562 มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546

⁵⁵ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2562 มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 16 ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นโดยจัดทำเป็นแผนห้าปี ซึ่งต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง”

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2561, จาก https://www.opdc.go.th/oldweb/thai/E_Newsletter/april48/plan.htm.

นอกจากนี้ แผนการบริหารราชการแผ่นดินยังเป็นประโยชน์ในการจัดวางแผนนิติบัญญัติ (legislative program) แผนการเงินการคลังของรัฐบาล โดยเฉพาะการประมาณการเกี่ยวกับรายรับ-รายจ่ายล่วงหน้าในระยะปานกลาง (medium-term forward estimation) และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐด้วยตลอดระยะเวลา 4 ปีของการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีโดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีเป้าหมายหลักไปที่การสะท้อนการแสดงเจตจำนงแห่งรัฐผ่านนโยบายของรัฐบาล

การยกเลิกทำแผนบริหารราชการแผ่นดินและแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี เพื่อรองรับการจัดทำแผนงานของส่วนราชการตามยุทธศาสตร์ชาติ ย่อมหมายถึงการสามารถอ้างได้ว่าการตัดสินใจของนโยบายต่างๆ มาจากแผนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยไม่ต้องมีความรับผิดชอบมาจากการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินซึ่งรัฐบาลต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภาเพื่อป้องกันปัญหาในทางเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติขัดหรือแย้งกันเอง คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ทุกหน่วยงานที่จัดทำแผนการพัฒนาด้านต่างๆ ต้องส่งแผนให้แก่ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติหรือคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นก่อน อาทิ⁵⁷ ในการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนความมั่นคง ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่งเรื่องไปยังสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอแผนต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นก่อน แล้วจึงส่งแผนดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ทั้งนี้ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจะใช้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการร่างแผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติต่อไป สำหรับแผนอื่นๆ นอกจากนี้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดให้กระทรวงหน่วยงานของรัฐที่มีแผนต้องดำเนินการสรุปการจัดทำแผนส่งให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาและประมวลจัดทำบัญชีรายชื่อแผนที่ผ่านกระบวนการแล้วเพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อทราบทุกเดือน

⁵⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แนวทางการเสนอแผนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี, 22 ธันวาคม 2560.

ขณะที่การถ่ายทอดแผนงานของรัฐบาลลงไปสู่การปฏิบัติทำได้อย่างไม่เต็มที่เนื่องจากทุกโครงการในหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการรับผิดชอบต่อยุทธศาสตร์ชาติโดยตรงผ่านระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (ระบบ eMENSCR⁵⁸) ทั้งหน่วยงานระดับกระทรวงที่มีขนาดตัวโครงการขนาดใหญ่และหน่วยงานระดับพื้นที่ที่ขนาดของโครงการมีขนาดเล็ก อาทิ โครงการก่อสร้างประปา การทำสีรื้ออาคาร ก็ต้องรายงานความสอดคล้องต่อเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติเนื่องจากทุกโครงการล้วนสามารถถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น

การกำหนดนโยบายของรัฐบาลตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากต้องยึดหลักการดำเนินการตามกรอบรัฐธรรมนูญเพื่อมุ่งในการดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติและรักษาสีทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ⁵⁹ ได้แก่

ประการแรก หลักว่าด้วยความเสมอภาค หมายถึง การให้บริการสาธารณะจะต้องมีเป้าประสงค์ที่มุ่งหวังให้ก่อประโยชน์แก่ส่วนรวม มิใช่การมุ่งหวังเพื่อให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ การดำเนินการต่างๆ จึงต้องมุ่งหวังประโยชน์อันร่วมกันของประชาชนตามหลักว่าด้วยความเสมอภาคเป็นสำคัญ

ประการที่สอง หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากหากการจัดทำบริการสาธารณะขาดความต่อเนื่องแล้ว ผลกระทบและความเสียหายย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน แม้เกิดกรณีการให้บริการหยุดชะงักก็จะต้องมีการรับผิดชอบจากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยอาจต้องดำเนินการชดเชยหรือเข้าดำเนินการแทนจากหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ที่ได้รับความเสียหายในการดำเนินการหรือการไม่ดำเนินการของรัฐดังกล่าว

⁵⁸ ตามคำนิยามของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบบ eMENSCR (Electronic Monitoring and Evaluation System of National Strategy and Country Reform : EMENSCR) หมายถึง ระบบสารสนเทศที่ใช้ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานผ่านแผนงาน โครงการ หรือการดำเนินการต่างๆ ในการขับเคลื่อนการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ โดยเป็นระบบข้อมูลขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงข้อมูลจากส่วนราชการต่างๆ ผ่านศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) ได้อย่างบูรณาการ

⁵⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2562, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1249>.

ประการสุดท้าย หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การจัดทำบริการ สาธารณะที่ดีจะต้องถูกออกแบบให้สามารถพัฒนาปรับปรุงได้ตลอดเวลา เนื่องจากสภาพแวดล้อม และเทคโนโลยีต่างๆ ล้วนเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผู้จัดให้บริการสาธารณะจะต้องสามารถ ตอบสนองเป้าประสงค์สูงสุดตามความต้องการของประชาชนส่วนรวมเป็นหลัก เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป การให้บริการสาธารณะนั้นก็ต้องเปลี่ยนแปลงตามความ ต้องการของประชาชนด้วย

ขณะที่ขอบเขตการตีความทางกฎหมายในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ที่มีความกว้างขวาง และระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดเป็นแผนระยะยาวถึง 20 ปี การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ที่อาจตีความขอบเขตของยุทธศาสตร์ได้ ในกรณีนิยามการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอย่างกว้าง เนื่องจาก ยุทธศาสตร์ชาติมีขอบเขตที่กว้างขวางและมีความเป็นนามธรรมสูง การตีความในลักษณะนี้มีข้อดีคือ ทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายได้อย่างมีความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นผลดีในเรื่องของความ ยืดหยุ่นในตัวยุทธศาสตร์ชาติเอง ขณะเดียวกันหน่วยงานที่ตรวจสอบและพรรคการเมืองไม่ควรใช้ ยุทธศาสตร์ชาติมาเป็นข้ออ้างว่า กรอบความคิดของตนเองดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติได้ มากกว่า ทั้งที่จริงแล้วอาจเป็นการมุ่งหวังผลประโยชน์ในการรักษาทางการเมืองของสถาบันใด สถาบันหนึ่ง จนทำให้นโยบายหรือโครงการต่างๆ ที่เคยดำเนินแล้วหรือกำลังดำเนินอยู่ถูกปรับเปลี่ยน และเกิดความไม่ต่อเนื่องในตัวนโยบายโดยไม่มีเหตุผลความจำเป็น

4.3.2 ปัญหาของยุทธศาสตร์ชาติต่อการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติและแผนอื่นใด

ที่มาของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติถูกกำหนดไว้ว่าต้องเชื่อมโยงกับกรอบการ ปฏิรูปประเทศทั้ง 11 ด้าน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หลังจากนั้น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการรับผิดชอบ การจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ จะต้องนำไปเป็นกรอบเพื่อวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศ ระยะ 5 ปี⁶⁰

⁶⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “เลขาธิการฯ ปาฐกถา พิเศษเรื่อง “ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติและแผนฯ 12,” แก่สมาชิกหอการค้าต่างประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=6634.

ปัญหาของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มีต่อการจัดทำแผนต่างๆ เกิดขึ้นเนื่องจากการเร่งรัดในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติเอง ทั้งๆ ที่โดยหลักการแล้วการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติขั้นตอนการจัดทำต่างๆ ที่ยุ่งยากมาก คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประสานงานกับคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอย่างใกล้ชิด⁶¹ ส่วนในระยะ 15 ปี ที่เหลือของยุทธศาสตร์ชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาฉบับที่ 13 (พุทธศักราช 2565-2569) ฉบับที่ 14 (พุทธศักราช 2570-2574) และฉบับที่ 15 (พุทธศักราช 2575-2579) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะได้ใช้กรอบยุทธศาสตร์ชาติเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาทั้งสามฉบับต่อไป โดยยังไม่แนบรวมถึงประเด็นการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อแผนงานต่างๆ ดังกล่าว

การมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติยังเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนการเสนอแผนอื่นๆ เข้าสู่คณะรัฐมนตรีซึ่งปกติเป็นขั้นตอนที่ทำได้อย่าอยู่แล้ว เนื่องจากก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องสอบถามความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนงานต่างๆ เพื่อให้แผนนั้นๆ สามารถปฏิบัติได้จริง และป้องกันความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นกับส่วนราชการต่างๆ โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องเสนอความเห็นในการปรับปรุงแผนต่างๆ อยู่แล้ว ยกตัวอย่างเช่น การพิจารณาให้ความเห็นชอบ (ร่าง) แผนปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ⁶² แทนที่ (ร่าง) แผนดังกล่าวจะถูกนำไปพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง แต่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติสามารถเข้ามาในประเด็นต่างๆ แม้ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในวัตรกรรมการแก้ไขปัญหาหรือการปฏิบัติเรื่องนั้นๆ

ซึ่งการทำงานของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอาจเป็นการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของผู้จัดทำแผนที่มีความหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ขณะที่ประเด็นที่ถูกหยิบยกมาแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม อาทิ

⁶¹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0504/46912 เรื่อง ทิศทางและกรอบยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พุทธศักราช 2560 - 2564) 25 ธันวาคม 2558

⁶² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 1/2562 วันศุกร์ที่ 25 มกราคม พุทธศักราช 2562 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก https://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=8610, 24 มิถุนายน 2562.

ความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ เป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศด้านอื่นๆ เพื่อให้คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการศึกษาอยู่แล้วนำไปพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดตามความเห็นคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและความเห็นของฝ่ายเลขานุการ ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

ในเรื่องของการถ่ายทอดแผนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ การตราและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีผลผูกพันในรัฐบาลเรื่องต่างๆ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับแนวทางการเสนอแผนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีออกเป็น 3 ระดับ⁶³ ประกอบด้วยระดับที่ 1 ยุทธศาสตร์ชาติ ระดับที่ 2 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนความมั่นคง ระดับที่ 3 คือ แผนตามกฎหมายหรือแผนอื่นๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการ

จะเห็นว่าแผนระดับที่ 2 และ 3 เพื่อเป็นแผนระดับรองที่จะถ่ายทอดเป้าหมายดำเนินการไปสู่การปฏิบัติ ยังมีความสับสนในสถานะของแผนงานเนื่องจากในแต่ละแผนล้วนมีประเด็นที่มีความทับซ้อนกับ อาทิเช่น การจัดทำแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติที่แผนระดับที่ 1 ยุทธศาสตร์ชาติ มีประเด็นด้านความมั่นคงในภาพกว้างๆ โดยในแผนระดับที่ 2 ล้วนมีประเด็นความมั่นคงในทุกๆ แผน ได้แก่แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนความมั่นคงเอง ก็มีประเด็นความมั่นคงที่ทับซ้อนกัน ขณะที่ในการประชุมคณะรัฐมนตรีในคราวพิจารณานโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พุทธศักราช 2560 - 2564) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความเห็นว่า⁶⁴ แผนดังกล่าวยังขาดความชัดเจนควรกำหนดเกณฑ์การจัดทำยุทธศาสตร์หรือแผนงานโครงการด้านความมั่นคงที่มีความชัดเจน และกำหนดระบบการติดตามการประเมินผลในภาพรวม ทั้งหน่วยงานหลักในการติดตามประเมินผล แนวทางและช่วงเวลาในการติดตามประเมินผล ตลอดจนการรายงานผลในภาพรวมให้คณะรัฐมนตรีทราบอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ การจัดทำแผนตามกฎหมายอื่นๆ ที่ล้วนเคยประสบความสำเร็จและมีประเด็นชัดเจนมากกว่าแผนใหญ่ๆ ในระดับที่ 2 ถูกลดระดับเหลือมาอยู่ในสถานะลำดับที่ 3 กลายเป็นการร่างแผนดังกล่าวต้องมาอยู่ภายใต้กรอบของแผนลำดับบนๆ ขึ้นไป นับตั้งแต่การกำหนด

⁶³ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว600 เรื่อง แนวทางการเสนอแผนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2560

⁶⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/33673 เรื่อง นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พุทธศักราช 2560 - 2564) ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2560

ไปถึงการตั้งชื่อที่คำว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ” ต้องใช้กับแผนในระดับที่ 1 เท่านั้น คำว่า “แผนแม่บท... ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้าน...” ต้องใช้กับแผนในระดับที่ 2 เท่านั้น เป็นต้น⁶⁵ รวมทั้งการจัดทำแผนตามกฎหมายอื่นๆ ต้องสอดคล้องกับกรอบตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กำหนดด้วย ความสับสนดังกล่าว ทำให้ในการประชุมคณะกรรมการด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีมติเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2561 ให้ฝ่ายเลขานุการฯ ยกร่างหลักเกณฑ์การวิเคราะห์แผนระดับที่ 3 เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์และให้ความเห็นประกอบการพิจารณา⁶⁶ โดยแผนที่เป็นเรื่องที่อาจมีความจำเป็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือเป็นเรื่องสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ/เรื่องผูกพันตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ส่วนราชการต้องเสนอแผนต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยผ่านความเห็นชอบของรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแล ส่วนราชการก่อน หากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเบื้องต้นแล้วมีความจำเป็นจึงจะเสนอแผนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หรือหากไม่มีความจำเป็นในการนำเสนอคณะรัฐมนตรี ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการแจ้งส่วนราชการดำเนินการเสนอต่อผู้มีอำนาจ (เช่น รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นต้น) ในการอนุมัติแผนดังกล่าวต่อไป

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจึงควรจะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีผู้มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายบริหาร กำหนดสถานะและยกเลิกการจัดทำแผนต่างๆ ที่มีความทับซ้อนกัน อาทิเช่น สถานะของแผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือแผนเกี่ยวกับความมั่นคงที่มีความทับซ้อนกันอยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเรียบร้อยต่อไป

⁶⁵ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ นร 1101/6295 เรื่อง แนวทางการเสนอแผนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2560

⁶⁶ สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “หลักเกณฑ์การวิเคราะห์แผนระดับที่ 3 ของ สศช.,” (ตุลาคม 2561)

4.3.3 ปัญหาของยุทธศาสตร์ชาติต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ปัญหาในทางเนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นปัญหาที่มีผลมาจากการปรับเปลี่ยนให้แนวทางการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ แม้ว่าระบบการจัดทำงบประมาณในประเทศไทยนั้นจะยังมีพัฒนาการของการจัดทำที่มีความเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

ระบบงบประมาณของประเทศไทยเริ่มมีการนำมาใช้อย่างจริงจังในช่วง หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีการนำระบบงบประมาณของสหรัฐอเมริกามาใช้⁶⁷ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการด้านอื่นๆ ในขณะนั้น คำว่า “งบประมาณ” ปรากฏขึ้น ในประเทศไทยครั้งแรก⁶⁸ โดยเป็นส่วนหนึ่งที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกรมสารบัญชี กระทรวง พระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. 109 (พุทธศักราช 2433) และได้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการงบประมาณ คือ พระราชบัญญัติกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยงบประมาณแลรายงานสิบมาตรา ร.ศ. 109 (พุทธศักราช 2433) ซึ่งแม้จะไม่ใช่ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณโดยตรงแต่ก็เป็นรากฐาน สำหรับการออกพระราชบัญญัติฉบับแรกในปี พุทธศักราช 2456

ในอดีตประเทศไทยได้ใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) สำหรับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ จนกระทั่งปีงบประมาณ พ.ศ. 2525 จึงได้ปรับปรุงอีกครั้งโดยได้นำระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Programed Budgeting) มาใช้ผสมผสาน กับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ และใช้ระบบดังกล่าวเรื่อยมา จนกระทั่งปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 จึงได้มีนโยบายให้ดำเนินการปรับปรุงระบบงบประมาณอีกครั้ง ไปสู่ระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting System) หรือที่ นิยมเรียกกันย่อๆ ว่า SPBBS มีแนวคิดและหลักการที่สำคัญ 3 เรื่อง⁶⁹ คือ

(1) การปรับปรุงให้รัฐบาลสามารถใช้วิธีการและกระบวนการงบประมาณเป็น เครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย และให้เห็นผลที่ประชาชนได้รับจาก นโยบายนั้น

⁶⁷ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, “การปฏิรูประบบงบประมาณในประเทศไทย กรณีศึกษา เรื่องการจัดเตรียมงบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : แชนพอร์พริ้นตัง, 2546).

⁶⁸ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้าวแล้ว เจิงอรรถที่ 51* น.141.

⁶⁹ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ, ประเทศไทยกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบมุ่งเน้นผลงาน ตามยุทธศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

(2) การมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(3) การมอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ (Devolution) ขณะเดียวกันหน่วยปฏิบัติก็ต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ในการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็ว ทันสมัย

แนวคิดการปรับเปลี่ยนการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของ คณะรัฐมนตรีจึงนำไปสู่การออกแบบระบบและวิธีการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยมีการคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และแบ่งความรับผิดชอบของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ระดับ⁷⁰ ได้แก่

(1) ระดับชาติ หรือระดับรัฐบาล แสดงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Strategic Delivery Target) ซึ่งใช้กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของประเทศ โดยข้อมูลดังกล่าวจะมีการเปิดเผยต่อรัฐสภา/สาธารณชนเพื่อใช้ในการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล

(2) ระดับกระทรวง หรือเรียกว่า ระดับความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบต่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จที่เรียกว่า เป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Service Delivery Target) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement : PSA) ที่จัดทำระหว่างคณะกรรมการนโยบายงบประมาณกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(3) ระดับกรมหรือระดับหน่วยปฏิบัติ โดยมีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบต่อความสำเร็จของผลผลิต (Outputs) ที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งผลผลิตดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญในข้อตกลงการจัดทำผลผลิต (Service Delivery Agreement : SDA) ที่จัดทำขึ้นระหว่างรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกับหัวหน้าหน่วยปฏิบัติ

การเกิดขึ้นของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจึงนำมาซึ่งการตรวจสอบการใช้งบประมาณของทั้งระดับชาติ ระดับกระทรวง และระดับส่วนราชการจนถึงพื้นที่ต่างๆ โดยลดบทบาทความสำคัญของการต้องปฏิบัติตามคำรับรองตามตัวชี้วัดซึ่งต้องสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินและตามที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยหน่วยงานต่างๆ

⁷⁰ เพิ่งอ้าง.

หันไปมุ่งรับผิดชอบต่อการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณตามระบบการประเมินยุทธศาสตร์ชาติ (ระบบ eMENSCR) ซึ่งขัดแย้งกับนิยามในทางกฎหมายที่เราอาจให้นิยามความหมายของคำว่า “งบประมาณ” ได้ว่า “งบประมาณแผ่นดินเป็นกฎหมายว่าด้วยแผนกำหนดตั้งวงเงินและวิธีการให้ได้มา และใช้ไปสำหรับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล”⁷¹ ในสองประเด็น ได้แก่

4.3.3.1 ปัญหาต่อหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน

ตามกระบวนการนิติบัญญัติของไทยมีการบังคับใช้หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ใน 2 ลักษณะ⁷² คือ การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน และการจำกัดสิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติอันจะมีผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายแผ่นดิน เหตุผลของการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดของร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจาก

1) ถ้าปล่อยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแปรญัตติเพิ่มเติมนำวงเงินงบประมาณรายจ่ายได้ ก็จะมีการใช้งบประมาณขาดดุลโดยส่วนที่ขาดดุลจะมีมากขึ้นจนกระทั่งสร้างปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ ดังนั้น หากต้องการให้มีการใช้จ่ายที่เป็นประโยชน์จริงๆ และสามารถรักษาคุณภาพแห่งงบประมาณของประเทศไว้ให้ได้แล้ว ก็จำเป็นต้องใช้วิธีไม่ยอมให้สมาชิกรัฐสภาที่มีสิทธิเสนอรายจ่ายใหม่อันใด หรือขอเพิ่มเติมรายจ่ายอันใดที่ได้อนุมัติไปแล้ว

2) รัฐบาลนั้นมีหน้าที่จะต้องบริหารประเทศตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ดังนั้น จึงต้องดำเนินการจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอย่างรอบคอบ เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากที่สุด และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงการประมาณการค่าใช้จ่ายที่ว่าจะเหมาะสม จึงย่อมจะต้องมีการประมาณการไว้โดยอาจผิดพลาดหรือสูงเกินความจำเป็นได้ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาตัดทอนรายจ่ายหรือจำนวนในรายการใดจึงเท่ากับเป็นการช่วยปรับระดับความจำเป็นที่แท้จริงให้ปรากฏขึ้นมาเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลใช้จ่ายในเรื่องที่ไม่เหมาะสม ต่อมาหลังจากพิจารณาปรับลดแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ควรขอแปรญัตติเพิ่มเติมรายการ หรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพราะว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะรู้ถึงความเหมาะสมในการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินขึ้นมาเอง

⁷¹ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 51*.

⁷² จรัส สุวรรณมาลา, “การคลังภาครัฐว่าด้วยการแย่งชิง หักหลัง และสุมเสียง ภาค 1: สถาบันการคลัง,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555).

3) เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้หนทางการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นเครื่องมือในการหาเสียงเพื่อการเลือกตั้ง เช่น การขอเพิ่มงบประมาณรายจ่ายเพื่อท้องถิ่นของตนเอง

การที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการริเริ่มกำหนดการใช้จ่ายของราชการก็เพื่อประสิทธิภาพในการวางแผนระบบงบประมาณให้เป็นไปตามลักษณะของการจัดทางงบประมาณให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งความสอดคล้องในเรื่องหลักงบประมาณต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเพื่อทำการพิจารณาตรวจสอบและอนุมัติในการใช้จ่ายเงินของประชาชนอันเป็นการตรวจสอบก่อนที่จะมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งในเรื่องเนื้อหาของตัวกฎหมายแผนการเบิกจ่ายงบประมาณต่างๆ ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีการควบคุมตรวจสอบในดำเนินการของฝ่ายบริหารเพื่อที่จะดำเนินการตรวจสอบภายหลังการใช้จ่ายทั้งในเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณและการดำเนินการงบประมาณต่างๆ

ระบบกฎหมายไทยมีการกำหนดหลักความยินยอมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

ขณะที่หลักความยินยอมหรือหลักอำนาจในการอนุมัติงบประมาณเป็นหลักการที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการให้อำนาจในการอนุมัติการใช้จ่ายเงินของประชาชนหรือผู้แทนประชาชน ซึ่งในระบบงบประมาณของไทยมีการกำหนดให้การจัดทางงบประมาณต้องจัดทำเป็นกฎหมาย การบัญญัติให้งบประมาณต้องจัดทำเป็นกฎหมายนี้เอง มีพัฒนาการมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่รัฐสภาต้องการควบคุมการใช้จ่ายเงินของกษัตริย์และผู้ปกครอง เนื่องจากกษัตริย์หรือผู้ปกครองอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจในการใช้จ่ายเงินที่จัดเก็บมาจากภาษีอากรของประชาชน จนนำมาสู่หลักที่เรียกกันว่า หลักความยินยอม (The Principle of Consent) นั้นหมายความว่า การดำเนินการต่างๆ ของรัฐจะต้องแสดงออกในรูปแบบของกฎหมาย และบุคคลที่จะดำเนินการในภารกิจต่างๆ ของรัฐจะต้องมีที่มาจากการเป็นผู้แทนของราษฎรด้วย

มิติต่างๆ ในการอนุมัติงบประมาณตามหลักความยินยอมจะต้องพิจารณาทั้งในแง่ของระยะเวลา เนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของการใช้เงินงบประมาณ โดยฝ่ายบริหารจะเป็นคนเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายให้แก่นิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจในการอนุมัติ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติอาจมอบอำนาจให้หน่วยงานหนึ่งหรือจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวแทนก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่ต้องคำนึงถึงความสมดุล

ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติงบประมาณและฝ่ายบริหารในการจัดทำร่างงบประมาณเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในกระบวนการงบประมาณ โดยการวางขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างงบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมักจะถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญ และการให้เขตอำนาจของฝ่ายบริหารในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ออกกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจในการบริหารงบประมาณ

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ปกครองในระบบรัฐสภาซึ่งได้มีการนำเอาหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติเช่นกัน โดยเริ่มนำมาใช้ตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2476 และบังคับใช้เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยแรกเริ่มได้นำมาบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร และต่อมาได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันทำให้หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดินเป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้อย่างมั่นคงจนถึงปัจจุบัน⁷³

นอกจากนี้ หลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นหลักที่ยึดถือมาตลอด คือ หลักการควบคุมแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งลักษณะหนึ่งของหลักการดังกล่าว คือ ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจให้ความเห็นชอบการกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการอนุมัติให้ความเห็นชอบงบประมาณแผ่นดิน แต่ก็ไม่สามารถริเริ่มในการกำหนดรายจ่ายได้เอง⁷⁴ ด้วยเหตุผลที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่อยู่ในสถานะที่เหมาะสมที่จะริเริ่ม เนื่องจากการริเริ่มการกำหนดรายจ่ายควรเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาล เพราะรัฐบาลมีหน้าที่ในการบริหารประเทศและเป็นองค์กรที่ทราบถึงความจำเป็นว่าจะต้องจ่ายเงินแผ่นดินเพื่อการใด และรายจ่ายในการใดควรเป็นเงินจำนวนเท่าใด และด้วยเหตุผลเดียวกันนี้เองจึงเป็นที่มาของหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มการกำหนดรายจ่ายแผ่นดินหรืองบประมาณ

⁷³ นิพนธ์ โลหะกุลวิช, “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

⁷⁴ อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ, *อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 69*.

4.3.3.2 ปัญหาต่อหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ

หลักทฤษฎีระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ⁷⁵ เป็นหลักที่เกิดขึ้นในการคลังมหาชนยุคคลาสสิก เพื่อจำกัดระยะเวลาของการดำเนินการในการบริหารงบประมาณ ทั้งนี้ มีเหตุผลในการต้องการวางกรอบในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความรัดกุมเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้จ่ายเงินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพ และเป็นกรอบระยะเวลาในการดำเนินการตามหลักดุลยภาพแห่งงบประมาณที่กำหนดให้งบประมาณรายได้และรายจ่ายของรัฐจะต้องมีสัดส่วนพอดีกันหรือเป็นงบประมาณแบบสมดุล เพราะหากมีการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายก็จะเป็นช่องทางที่รัฐสภาอาจขอให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงวงเงินงบประมาณไปใช้จ่ายในรายการที่ไม่จำเป็น และหากทำงบประมาณขาดดุลก็อาจทำให้เกิดภาวะเงินขึ้นได้เพราะเม็ดเงินจะเข้ามาอยู่ในระบบเศรษฐกิจมาก แม้การจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลจะมีประโยชน์ในการทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวและลดภาระการว่างงานตามทฤษฎีเคนส์ แต่นักเศรษฐศาสตร์การคลังก็ยังคงเห็นว่าการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเป็นข้อบกพร่องของหลักดุลยภาพของงบประมาณเท่านั้น

อย่างไรก็ดีมีข้อสังเกตว่าในปัจจุบันกรอบระยะเวลาหนึ่งปีทางงบประมาณได้มีความผ่อนคลายลงอย่างมาก เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐมีการดำเนินการต่างๆ อยู่ตลอดเวลา รัฐบาลจึงมีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณบางประเภทให้รัฐสภาพิจารณาได้นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นกำเนิดของหลักหนึ่งปีของงบประมาณ ยังมีการแยกงบประมาณออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ส่วนแรกคือ งบประมาณรายจ่ายประจำ ได้แก่ รายจ่ายประเภทเงินเดือน ค่าสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งต้องมีการใช้จ่ายอยู่แล้วเป็นปกติ การพิจารณาของรัฐสภาจะพิจารณาในเรื่องการกระจายงบประมาณไปยังหน่วยงานต่างๆ และควบคุมไม่ให้สัดส่วนงบประมาณด้านนี้มีมากเกินไป และ ส่วนที่สองคือ งบรายจ่ายเพื่อการลงทุน ที่ต้องมีการวางแผนการดำเนินการลงทุนในหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่มีตัวเลขในการประมาณการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหรือลดลงมากในแต่ละปีสมควรที่รัฐสภาจะต้องพิจารณาการใช้จ่ายในด้านการลงทุนนี้อย่างรอบคอบ

⁷⁵ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 51*.

สำหรับจุดเริ่มต้นของระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณในแต่ละประเทศ จะกำหนดไว้แตกต่างกัน⁷⁶ บางประเทศอาจใช้จุดเริ่มต้นของปีงบประมาณตามปีปฏิทิน หรือวันที่ 1 มกราคม ของทุกปีเป็นจุดเริ่มต้นของปีงบประมาณ เช่น เบลเยียม บราซิล เดนมาร์ก สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส บางประเทศอาจใช้วันที่ 1 กรกฎาคม เช่น ออสเตรเลีย สวีเดน อียิปต์ บางประเทศอาจใช้วันที่ 1 เมษายน เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย อิสราเอล ญี่ปุ่น หรือบางประเทศอาจใช้วันที่ 1 ตุลาคม เป็นวันเริ่มต้นปีงบประมาณ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย เป็นต้น

การจัดทำงบประมาณตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติได้มีการเตรียมการตั้งแต่ในระยะแรกที่ยุทธศาสตร์ชาติยังไม่ได้ประกาศใช้ คณะรัฐมนตรีได้เริ่มดำเนินการจากการให้ทุกส่วนราชการจัดทำแผนงานในภารกิจหลักของหน่วยงานระยะ 20 ปี (พุทธศักราช 2560-2579)⁷⁷ เพื่อวางแนวทางการปฏิรูปการจัดทำงบประมาณ โดยในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะยึดยุทธศาสตร์ชาติ 6 ด้าน ระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนปฏิรูปภาครัฐ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และแผนหลักอื่นๆ โดยจัดทำกรอบงบประมาณรายรับและรายจ่ายล่วงหน้าระยะ 20 ปี และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้หน่วยงานใช้ในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งประกอบด้วย 5 กลุ่ม คือ

(1) Function (ภารกิจพื้นฐาน)

(2) Agenda (ภารกิจยุทธศาสตร์ นโยบายเร่งด่วน แนวทางปฏิรูปภาครัฐ งบประมาณบูรณาการ) โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ จำนวน 6 คณะ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ⁷⁸

(3) Area (ภารกิจพื้นที่ ท้องถิ่น ภูมิภาค จังหวัด กลุ่มจังหวัด) โดยให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาหากลไกในการเชื่อมโยงงบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และองค์กร

⁷⁶ สมภาพร ประดิษฐ์นิกุล, “การกำหนดกรอบระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540).

⁷⁷ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว43 เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการจัดทำงบประมาณ ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2559

⁷⁸ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 249/2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2559

ปกครองส่วนท้องถิ่น กับยุทธศาสตร์ชาติ 6 ด้าน ระยะ 20 ปี และงบประมาณของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(4) งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น หรืองบภัยพิบัติ หรือเร่งด่วน

(5) รายจ่ายสดใช้เงินกู้และดอกเบี้ย

และให้กระทรวงการคลังจัดทำยุทธศาสตร์ด้านรายรับให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 6 ด้าน ระยะ 20 ปี กรอบงบประมาณรายรับและรายจ่ายล่วงหน้าระยะ 20 ปี และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย โดยให้ส่วนราชการเสนอรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมที่จะดำเนินการ และผลที่จะได้รับในแต่ละระยะ บูรณาการการทำงานและงบประมาณร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คำนึงถึงความเชื่อมโยงในระดับภูมิภาค จังหวัด และท้องถิ่น ประเมินและทบทวนแผนงานทุกๆ 5 ปี ให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รวบรวม⁷⁹ ให้คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ จำนวน 6 คณะ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการพิจารณาก่อนส่งให้สำนักงบประมาณรวบรวมเพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี⁸⁰

ในมติคณะรัฐมนตรีเรื่องแนวทางการปฏิรูปการจัดทำงบประมาณข้างต้น ย่อมไม่สามารถพูดถึงการที่หน่วยงานต่างๆ นอกเหนือไปจากการกำกับควบคุมของคณะรัฐมนตรีที่ล้วนต้องมีการจัดทำงบประมาณเพื่อดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ นำมาสู่ปัญหาของยุทธศาสตร์ชาติต่อหลักหลักการระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงประเด็นการพิจารณาการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ดังกรณี การโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2562 ตามมาตรการด้านการงบประมาณเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทอีกด้วย⁸¹

⁷⁹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว367 เรื่อง การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2559

⁸⁰ หนังสือสำนักงบประมาณ ด่วนที่สุดที่ นร 0728/592 การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2559

⁸¹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/590 เรื่อง มาตรการด้านการงบประมาณเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บท ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2561

คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ริเริ่มนโยบายการคลัง กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างกฎหมายการเงินการคลังอื่นๆ เสนอขอความเห็นจากรัฐสภา และต้องเป็นหน่วยงานที่ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติโดยกลไกต่างๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน แต่ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีอาจได้มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนและสังคมส่วนรวมเสมอไป เพราะอาจมีการแสวงหาความนิยมทางการเมืองระยะสั้นหรือเพื่อประโยชน์พวกพ้องของตนเอง ดังนั้น นอกเหนือไปจากการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ในรัฐประชาธิปไตยจึงต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจและมาตรการป้องกันหรือควบคุมการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีโดยใช้วิธีการต่างๆ ดังนี้⁸²

(1) อำนาจการจัดทำงบประมาณต่างๆ ของรัฐบาลต้องทำเป็นบทบัญญัติในกฎหมายให้ชัดเจน เช่น กฎหมายการเงินการคลัง และกฎหมายวิธีการงบประมาณของรัฐว่าด้วยการกำหนดรักษาคุณภาพของรัฐบาล ดังกรณีในประเทศเยอรมนีและกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป โดยอาจมีการกำหนดให้มีกระบวนการจัดทำแผนการเงินระยะปานกลาง ดังเช่นในกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ หรือการกำหนดให้มีองค์กรอิสระในการควบคุมวินัยทางการเงินการคลังเพื่อป้องกันการที่รัฐบาลและรัฐสภามีแนวโน้มนโยบายในการกู้เงินหรือการใช้งบประมาณแบบขาดดุล ดังเช่นในประเทศแคนาดา

(2) ให้มีบทบัญญัติกฎหมายการคลังว่าด้วยการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงการคลัง (และสำนักงบประมาณ) ในการกำหนดนโยบายการคลังของรัฐบาล และแผนงบประมาณระยะปานกลางล่วงหน้าตามวาระทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี

(3) ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณของรัฐ ให้การจัดทำแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยครอบคลุมรายจ่ายของเงินกองทุนสาธารณะทุกประเภท ไม่เปิดช่องโอกาสให้ฝ่ายบริหารให้ใช้จ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันนอกแผนงบประมาณ

(4) ให้มีบทบัญญัติในกฎหมายการเงินการคลังว่าด้วยการดำเนินนโยบายการคลังในช่วงวิกฤติ เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้นโยบายการเงินการคลัง เพื่อรับมือวิกฤตการณ์ได้ พร้อมกับให้มีกลไกการตรวจสอบทางการคลังที่เข้มข้นควบคู่กันไป

(5) ให้มีบทบัญญัติในกฎหมายการเงินการคลัง จำกัดการใช้จ่ายเงินล่วงหน้า หรือการสร้างภาระผูกพันทางการคลังไว้ล่วงหน้า (Entitlements) ในรูปแบบต่างๆ

(6) ให้มีบทบัญญัติในกฎหมายการเงินการคลังให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลทางการคลังต่อสาธารณชนอย่างตรงไปตรงมา และครอบคลุมครบถ้วนสมบูรณ์

⁸² จรัส สุวรรณมาลา, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 72*.

(7) ให้มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการทุจริตของรัฐบาล ข้าราชการ พนักงานของรัฐ และกลุ่มธุรกิจ ให้นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงเปิดเผยทรัพย์สิน ต่อสาธารณชน ให้มีองค์กรตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบาย และส่งเสริมให้องค์กรภาคประชาชนและ สื่อมวลชนตรวจสอบการทุจริตและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

หากพิจารณาแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พุทธศักราช 2561 - 2580) ซึ่งได้ กำหนดกรอบนโยบายทางการเงินและการคลังในสองประเด็น⁸³ คือ หนึ่ง ระบบการเงินการคลัง ของประเทศจะต้องสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และ สอง ระบบงบประมาณและการ จัดสรรงบประมาณตอบสนองความเร่งด่วนและมีเป้าหมายร่วมกันทั้งในระดับแผนแม่บทภายใต้ ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งการกำหนดประเด็นทางการเงินการคลังในมุมมองของผู้ร่างแผนแม่บท ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว เป็นการมองว่าเงินการคลังเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการสนับสนุน การทำงานของยุทธศาสตร์ชาติ โดยไม่ได้กำหนดแนวทางทางการพัฒนาระบบการเงินการคลังของ ประเทศ ให้เป็นไปตามหลักการทั่วไปของงบประมาณซึ่งประเทศไทยล้วนมีปัญหาในการดำเนินการ⁸⁴ อาทิ หลักความโปร่งใสที่ประเทศไทยมีเพียงแต่แนวทางการดำเนินงานแต่ไม่มีการรับรองหลักการ

⁸³ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง การประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พุทธศักราช 2561 - 2580) ระบุว่า

“... กลไกของภาครัฐจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะสามารถช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ตามแผนแม่บท ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติทุกประเด็น เพื่อบูรณาการ ทั้งในเชิงประเด็น เชิงภารกิจ และ เชิงพื้นที่ที่มีการเชื่อมโยงการทำงานทุกระดับให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ และการพัฒนาดังกล่าวจะต้องบูรณาการกัน อย่างมีเอกภาพและสอดคล้องกัน มีการประสานงาน บนความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ตั้งแต่ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาค ประชาชนและภาคส่วนอื่นในสังคม ระบบการเงินการคลังของประเทศจะต้อง สนับสนุนการ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติระบบงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณตอบสนองความเร่งด่วน และ มีเป้าหมายร่วมกันทั้งในระดับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติภารกิจ และพื้นที่ ซึ่งสามารถติดตาม ประเมิน ผลสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติทุกระดับ เพื่อให้การพัฒนา ประสิทธิภาพภาครัฐเข้าสู่ความสมดุล ในความสัมพันธ์ของพื้นที่ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและ ท้องถิ่น และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ในการติดตามประเมินผลและในการพัฒนาบริการ สาธารณะ...”

⁸⁴ สุปรียา แก้วละเอียด, “กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560).

เหล่านี้ในทางกฎหมายรวมทั้งไม่มีมาตรการรองรับอย่างเป็นรูปธรรม บทบาทในการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลที่ดีจึงควรเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้ไว้โดยชัดเจน โดยต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการทำงานและผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายงบประมาณ และสนับสนุนการดำเนินการต่างๆ ให้สามารถตรวจสอบได้ตามการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติไม่ได้เป็นการรับรองว่ารัฐบาลจะสามารถดำเนินการได้ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังและธรรมาภิบาลเสมอไป

สรุปได้ว่า การกำหนดกรอบให้รัฐบาลต้องการจัดทำงบประมาณตามกรอบของแผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติ อาจเป็นการขัดต่อหลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน และหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการตรวจสอบการดำเนินงานจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ รัฐสภา และองค์กรอิสระ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ อาจเป็นการไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารในการจัดทำและการบริหารงบประมาณได้ (Budget preparation and execution) ตามหลักการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น และห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ใน 2 ลักษณะ คือ การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน และการจำกัดสิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติอันจะมีผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องบริหารประเทศตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องดำเนินการจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอย่างรอบคอบและเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภาต้องป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้หนทางการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเครื่องมือในการโจมตีทางการเมือง

4.4 ปัญหาในการติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

4.4.1 เหตุในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

4.4.1.1 กรณีการติดตามตรวจสอบทั่วไป สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติมีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยต้องจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะรัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และรัฐสภา ในรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุความก้าวหน้าของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินการให้เป็นไป

ตามยุทธศาสตร์ชาติด้วย ซึ่งนับเป็นการเพิ่มบทบาทของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้สามารถเข้าไปแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามปกติของส่วนราชการต่างๆ

4.4.1.2 กรณีการติดตามตรวจสอบเฉพาะเรื่อง ในกรณีมีเหตุอันควรรายงานให้รัฐสภาทราบเป็นการเฉพาะเรื่อง ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านที่เกี่ยวข้องรายงานต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเสนอรัฐสภาเป็นการเฉพาะเรื่องได้ โดยไม่ต้องเสนอผ่านคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ หลักในการติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ต้องเริ่มต้นจากการตระหนักถึงเป้าหมายในการตรวจสอบ ที่ต้องการให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะและสามารถขับเคลื่อนได้อย่างเป็นปกติต่อเนื่อง ไม่ก่อให้เกิดการดำเนินการทางนโยบายสาธารณะที่หยุดชะงัก อันจะส่งผลเสียต่อสังคมส่วนรวม โดยการตรวจสอบต้องมุ่งแก้ไขสาเหตุของปัญหาในแผนยุทธศาสตร์ชาติมิใช่การตีความกฎหมายเพื่อมุ่งถอดถอนบุคคลให้ออกจากตำแหน่ง โดยมีฟังก์ชันระมัดระวังความสัมพันธ์ระหว่าง ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งปรากฏในหมวด 6 นโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับประเด็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในฐานะทำหน้าที่ในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการ (Leistungsfunktion oder Teilhaberecht) ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแยกอยู่อีกในหมวดหนึ่ง⁸⁵ ขณะที่การติดตาม ตรวจสอบ และการประเมินผล การดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งจากฝ่ายตุลาการ วุฒิสภา หรือ องค์การอิสระองค์กรเหล่านี้ย่อมต้องพิจารณาอยู่เสมอว่า การตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีย่อมหมายถึงการตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในการให้คำปรึกษาด้านต่างๆ แก่คณะรัฐมนตรีด้วย

นอกจากนั้น ปัญหาในการนิยามความหมายของผู้ที่ไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติก็เป็นประเด็นปัญหาอีกประเด็นหนึ่งที่สามารถกำหนดขอบเขตการตีความได้ยากมาก เนื่องจากการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จล้วนต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ รอบด้าน ได้แก่ บุคลากรของภาครัฐ งบประมาณ เทคโนโลยีและนวัตกรรม รวมถึงปัจจัยภายนอกอื่นๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้ นอกจากนั้นนิยามของขอบเขตของเจ้าพนักงานมี

⁸⁵ นกมล จันโหนง, “ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายเพื่อการบริหาร) คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2560)

อยู่หลากหลายตั้งแต่ผู้ที่ทำหน้าที่ของโครงการระดับเล็กสุดจนถึงหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบสูงสุดอย่าง คณะรัฐมนตรี ทำให้ผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบไม่สามารถกำหนดได้ว่าการตรวจสอบในโครงการที่ระดับใด จึงจะเรียกว่าเป็นการไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

ตามหลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมาย⁸⁶ ได้แก่ การตีความตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายมิใช่การค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่าง (teleological Interpretation) การสำรวจประวัติ ความเป็นมาและบทเรียนต่างๆ ของกฎหมาย (historical Interpretation) และการตีความกฎหมาย อย่างมีความสัมพันธ์กันทั้งระบบ (Systematical Interpretation) ขณะที่เนื้อหาของสถานะของการ ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติจะมีสถานะเป็นการกระทำทางนโยบายซึ่งใช้สภาพบังคับ ในทางการเมืองอันมีองค์กรรัฐสภาเป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบ หลักการเฉพาะในการตีความ รัฐธรรมนูญ

โดยเฉพาะเมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็นวัตถุแห่งการตีความแล้ว เราจะพบว่ามิตบทบัญญัติจำนวนไม่น้อยที่ได้รับการตรารัฐธรรมนูญโดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง หรือเกิดกรณีที่เป็นปัญหาทางรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีความ ไม่ชัดเจนว่าจะนำเอาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไปปรับใช้ได้หรือไม่ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เมื่อเกิดขึ้นแล้ว ก็จะกลายเป็นประเด็นให้ต้องตีความรัฐธรรมนูญนอกจากหลักทั่วไปในการตีความรัฐธรรมนูญซึ่ง ไม่แตกต่างไปจากการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่นแล้วในทางตำราได้มีการพัฒนาหลักการ เฉพาะบางประการที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบกับหลักทั่วไปในการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่⁸⁷

1) หลักความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ หลักการนี้เรียกร้องให้ผู้ตีความ รัฐธรรมนูญต้องพิเคราะห์รัฐธรรมนูญทั้งฉบับอย่างเป็นเอกภาพ กล่าวคือ จะต้องตีความบทบัญญัติ ต่างๆ ในรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกัน ไม่ตีความให้บทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญขัดแย้งกันเอง

2) หลักการมีผลบังคับในทางปฏิบัติของบทบัญญัติทุกบทบัญญัติในกรณีที่เกิด การขัดแย้งกันระหว่างบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ ผู้ตีความรัฐธรรมนูญจะต้องไม่ตีความ ให้บทบัญญัติใดบทบัญญัติหนึ่งหนึ่งมีผลใช้บังคับเต็มที่และการที่บทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับเต็มที่ ส่งผลให้บทบัญญัติอีกบทบัญญัติหนึ่งไม่สามารถใช้บังคับได้การตีความรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องในกรณีที่ บทบัญญัติ สองบทบัญญัติขัดแย้งกันเมื่อเกิดข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมขึ้น คือ การตีความให้บทบัญญัติ

⁸⁶ คณิต ฐ นกร, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการตีความกฎหมาย,” จุลสารสถาบันสัญญา ธรรม ศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1, (เมษายน 2553)

⁸⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน,” จุลนิติ, (กรกฎาคม - สิงหาคม 2553).

ทั้งสองนั้นใช้บังคับได้ทั้งคู่ โดยอาจจะลดขอบเขตการบังคับใช้ของบทบัญญัติทั้งสองลงไม่ให้เกิดการขัดแย้งกัน เช่นการขัดแย้งกันระหว่างเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกับสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เป็นต้น

3) หลักการเคารพภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการตีความรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องตระหนักถึงภารกิจที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้แก่ตน และจะต้องเคารพอำนาจและภารกิจทางรัฐธรรมนูญขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องไม่ตีความอำนาจหน้าที่ของตนให้ขัดกับหลักการแบ่งแยกภารกิจตามรัฐธรรมนูญ (หรือที่เราเข้าใจกันในเรื่องของหลักการแบ่งแยกอำนาจ) เช่น ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องระมัดระวังว่าแม้ตนมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรนิติบัญญัติตนก็ไม่มีอำนาจในอันที่จะปฏิบัติภารกิจในการตรากฎหมายแทนองค์กรนิติบัญญัติได้ซึ่งหมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตรวจสอบว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างไร แต่จะตีความอำนาจของตนไปจนถึงขั้นวินิจฉัยว่ากฎหมายที่สภาตราขึ้นขัดต่อรัฐธรรมนูญเพียงเพราะตนเห็นว่ากฎหมายฉบับนั้นไม่เหมาะสมในทางนโยบายไม่ได้ เพราะเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้าไปแสดงเจตจำนงในการบัญญัติกฎหมายแทนองค์กรนิติบัญญัติเสียเอง

4) หลักบูรณภาพแห่งรัฐธรรมนูญ หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการตีความรัฐธรรมนูญที่สืบเนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการตีความเพื่อแก้ปัญหาทางรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ตีความจะต้องตีความรัฐธรรมนูญไปในทางที่ส่งเสริมให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคง

5) หลักความมีผลบังคับเป็นกฎหมายโดยตรงของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หลักการข้อนี้กำหนดว่าในการตีความรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องตีความให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีกำลังบังคับทางกฎหมายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ผู้ตีความรัฐธรรมนูญพึงเลี่ยงการตีความที่ส่งผลให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นเพียงนโยบายเท่านั้น เว้นแต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะแสดงให้เห็นในตัวเองว่ามุ่งหมายให้มีลักษณะเป็นแนวนโยบายไม่ใช่มุ่งก่อตั้งสิทธิเรียกร้องในทางมหาชนให้แก่ราษฎร

4.4.2 องค์การผู้มีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

4.4.2.1 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากการการทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติแล้ว พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านที่เกี่ยวข้องรายงานต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเสนอรัฐสภาแล้ว องค์การผู้มีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติจะแบ่งการตรวจสอบออกเป็นลำดับขั้นขึ้นไป

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁸⁸ มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศการเสนอแนะนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว การพิจารณาแผนงานและโครงการของหน่วยงานของรัฐแต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ นโยบายการพัฒนาประเทศ และการพัฒนาระบบเตือนภัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การจัดทำแผนพัฒนาบนพื้นฐานความเข้มแข็งด้านวิชาการเพื่อผลักดันไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ เป็นองค์กรวิชาการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐและการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยให้มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศด้วย

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้วจะพบว่า การทำงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นการทำงานคล้ายกับการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการให้ความเห็นทางแก่อนุญาของรัฐบาล ซึ่งการทำหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวถือเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกันโดยองค์กรของรัฐเพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและเกิดความผิดพลาดทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้น⁸⁹

⁸⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2562

⁸⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง,” (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548).

4.4.2.2 คณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่แจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในกำหนดเวลาไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติรายงานให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติทราบเพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและสั่งการต่อไป เว้นแต่เป็นกรณีของหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ให้แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขององค์กรดังกล่าวเพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ อันเป็นการควบคุมตามหลักการกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่และอำนาจบังคับบัญชาตามปกติ

4.4.2.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีความปรากฏต่อคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าการดำเนินการใดของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท และคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำการแก้ไขปรับปรุงด้วยแล้ว หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่แจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทราบภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

(2) กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี มีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณารายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีเสนอหรือการรายงานเฉพาะเรื่องแล้วเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติละยังไม่มีแก้ไขปรับปรุงโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี มีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นตามหน้าที่และอำนาจให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นส่งให้ผู้นั้นพักราชการหรือพักงาน หรือสั่งให้ออกจากราชการหรือออกจากงานไว้ก่อน หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป

การตีความความสอดคล้องการตัดสินใจทางนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาลกับบทบัญญัติในยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการตรวจสอบ ควรพิจารณาสถานะของการกระทำที่จะ

ตรวจสอบนั้นๆ ว่าการกระทำนั้นมีกฎหมายอะไรเป็นฐานของการใช้อำนาจ ซึ่งควรยึดถือกับหลักเกณฑ์เดิมในเรื่องอำนาจในการตรวจสอบสถานะของการกระทำของรัฐตามกฎหมาย กล่าวคือ

กรณีการตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี ก็จะต้องพิจารณาสถานะของการกระทำของคณะรัฐมนตรี⁹⁰ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่พิจารณาจากกฎหมายที่เป็นแหล่งอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ใช้เพื่อให้มีมติคณะรัฐมนตรีใดๆ ออกมา กรณีที่คณะรัฐมนตรีดำเนินการเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการออกมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ถือว่ากรณีนั้นเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจรัฐบาลที่มีรัฐสภาและศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณีที่คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกรณีนั้นย่อมถือว่าเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็นกรณีต่างๆ ได้แก่ กฎ คำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง แผนนโยบายหรือแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจ และกรณีที่เป็นมาตรการภายในฝ่ายบริหาร องค์การตุลาการที่มีอำนาจในการตรวจสอบกรณีหลังนี้คือ ศาลปกครอง

ส่วนกรณีการตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการ ซึ่งเป็นการตรวจสอบการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาตินั้นเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการตรวจสอบ เนื่องจากการขับเคลื่อนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปกติในการดำเนินการ โดยเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถมีดุลพินิจเลือกปฏิบัติและตัดสินใจได้ด้วยตนเองในความรับผิดชอบของตนเอง และภายในขอบเขตของกฎหมายนี้อาจมีการปฏิบัติและการตัดสินใจได้หลายอย่างแต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกันการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองนี้จะได้รับยกเว้นไม่ตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง (Principle of the Legality of the Administrative Actions) เพื่อมิให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของฝ่ายปกครองมีความแข็งกระด้าง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกเฉพาะกรณีแก่ประชาชน⁹¹ แต่อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ

⁹⁰ จิรัฏฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี โดยองค์กรตุลาการ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552).

⁹¹ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, “อำนาจดุลพินิจและการควบคุมตรวจสอบอำนาจดุลพินิจ กฎหมายปกครองชั้นสูง หน่วยที่ 9 อำนาจดุลพินิจและการควบคุมตรวจสอบอำนาจดุลพินิจ,” (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), น.9-28.

ก็เป็นอันตรายต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเช่นกันเพราะเท่ากับเป็นการเปิดแดนแห่งอิสระในการตัดสินใจใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งมีความโน้มเอียงตามธรรมชาติที่จะนำฝ่ายปกครองไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้โดยง่าย โดยพิจารณาจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่างๆ

นอกจากนั้น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาตรวจสอบผู้ที่ตั้งใจไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ นั้นโดยเนื้อแท้แล้วก็เป็นเรื่องของการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกัน ซึ่งโดยปกติองค์กรฝ่ายปกครองที่จะเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยหรือลงโทษทางวินัยได้จะต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายมอบอำนาจไว้ให้โดยชัดเจน และมักจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง เนื่องมาจากโทษทางวินัยนั้นเป็นโทษภายในองค์กรใดองค์กรหนึ่งที้นำมาใช้เพื่อลงโทษสมาชิกองค์กรที่กระทำความผิดหรือละเมิดต่อระเบียบข้อบังคับที่มีร่วมกันเท่านั้น⁹²

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 ที่กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่⁹³ ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดโทษให้มีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ฉะนั้น การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ทางราชการตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งรวมถึงความผิดตามมาตรา 157⁹⁴ ทำให้มีปัญหาในเรื่องการขัดกันกับหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายอาญา กล่าวคือ การที่เนื้อหาของกรอบยุทธศาสตร์ชาติมีความกว้างขวางมาก การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ จึงควรเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานต่างๆ มีความจงใจไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติแล้วมีความเสียหายอย่างร้ายแรงเกิดขึ้น

⁹² พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจทางวินัย : กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจในการไต่สวน และชี้มูลความผิดทางวินัย,” รวมบทความวิชาการ ในโอกาสอายุ 60 ปี ของ อ.วิชญ์ วรวิญญู.

⁹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1037/2558.

⁹⁴ สุภัฏฐา บุญแก้วสุข, “ขอบเขตของการทุจริตกับปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556).

การทำหน้าที่ที่มีอยู่เพื่อขับเคลื่อนการให้บริการและประโยชน์สาธารณะของรัฐ ย่อมไม่สามารถที่จะเลือกปฏิบัติในทางไม่ชอบธรรมอื่นๆ ได้ อาทิ การพิจารณากรณีที่ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งไปกระทำการเพื่อสนองความต้องการส่วนตัวหรือของผู้อื่น กรณีที่ใช้อำนาจเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด (ใช้ความโกรธส่วนตัวแกล้งคนอื่น) หรือในกรณีการทุจริต (แสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองในทางส่วนตัว) เป็นต้น เมื่อเจ้าหน้าที่มีภาระหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติ การใช้อำนาจหน้าที่จึงไม่ใช่เอกสิทธิ์ของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะใช้หรือไม่ใช้อีกต่อไป เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องใช้อำนาจหน้าที่นั้นเพื่อให้ภารกิจในตำแหน่งสำเร็จลุล่วงไป โดยการละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่นี้ คือ⁹⁵ ไม่ยอมใช้อำนาจหน้าที่จะเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบส่วนตัว

ปรากฏจากตัวอย่างของการปฏิเสธอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยศาลปกครองสูงสุด ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1037/2558 ที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกโดยอาศัยอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมจึงเป็นมูลความผิดทางอาญา ส่วนความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ถือเป็นมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ นอกจากสามกรณีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวนความผิดทางวินัยฐานอื่น⁹⁶ ได้แก่ ฐานปฏิบัติหน้าที่ ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงได้

นอกจากนั้น แม้จะมีกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติบังคับใช้แล้ว แต่การที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีดำเนินนโยบายใดๆ อันเป็นการปฏิบัติงานในทางนโยบายโดยตรงที่มีใช้การกระทำทางปกครองย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในทางกฎหมายปกครองเช่นเดียวกัน แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ไม่อาจนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับได้ตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง (3) โดยถือว่าการกระทำนี้เป็นการกระทำทาง

⁹⁵ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ฐานละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ ดู ป.อ. 157

⁹⁶ อานันท์ กระบวนศรี, “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์นี้ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558).

รัฐบาลมิใช่การกระทำทางปกครอง โดยงานทางนโยบายดังกล่าวย่อมหมายถึงงานในส่วนที่เป็นการกำหนดทิศทางหรือการพิจารณาสั่งการเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีใช้งานที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการตามปกติ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2755/2545 ที่พิจารณาว่า

การที่จำเลยที่ 1 ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2522 มาตรา 16 ไม่อนุญาตให้โจทก์เข้ามาในราชอาณาจักรมิใช่เป็นการปฏิบัติตามงานทางนโยบายโดยตรงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 4 วรรคหนึ่ง (3)⁹⁷ เพราะงานทางนโยบายของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีย่อมหมายถึงงานในส่วนที่เป็นการกำหนดทิศทางหรือการพิจารณาสั่งการเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน หาใช้งานที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการตามปกติไม่ อีกทั้งกรณีที่ไม่ใช้งานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการฯ ตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง (7) แต่เป็นการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายซึ่งไม่ต้องด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง (3) และ(7) ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และต้องตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 30 เมื่อจำเลยที่ 1 พิจารณาออกคำสั่งไม่อนุญาตให้โจทก์ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้พำนักในประเทศไทยเข้ามาในราชอาณาจักร โดยไม่ได้ให้โอกาสโจทก์ทราบข้อเท็จจริงก่อนและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อมูลที่จำเลยที่ 1 อาศัยเป็นมูลเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าว การพิจารณาออกคำสั่งของจำเลยที่ 1 จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 50

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาในการติดตามตรวจสอบและการประเมินผล การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในเรื่องของการตีความดุลพินิจของส่วนราชการว่ากรณีใดเป็นหรือไม่เป็นการดำเนินการไปตามยุทธศาสตร์ชาติ ควรให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ในฐานะที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานราชการทั้งหมดของฝ่ายบริหารที่ต้องใช้อำนาจหน้าที่ผูกพันตนเองต่อการรักษาสีทึบขึ้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งรวมไปถึงสิทธิในการแสดงออกทางนโยบายและการแสดงออกในทางการเมืองด้วย⁹⁸ และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติต้องทำหน้าที่ประสานขอความร่วมมือจากทุกส่วนราชการในการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ขณะที่หน่วยงานต้องสนับสนุนการให้ข้อมูลเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุโดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคงยังมีทัศนคติในแง่ลบเกี่ยวกับการตรวจสอบ

⁹⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2755/2545

⁹⁸ ต่อพงศ์ กิตติยานพงศ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 44* น.155.

โดยมีมุมมองว่าตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติอาจจะกระทบความมั่นคง โดยยกประเด็นในเรื่องของความละเอียดอ่อนของหน่วยงานความมั่นคง⁹⁹ ดังเห็นได้จากการเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติให้ตัดประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลออกจากแผนในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน¹⁰⁰ ทั้งนี้ ที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดประเด็นการปฏิรูปด้านความมั่นคงไว้เป็นประเด็นแรกในแผนยุทธศาสตร์ชาติ

สำหรับข้อพิจารณาในการติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติมีข้อพิจารณาในประเด็นสำคัญกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2560 มีอำนาจในการตรวจสอบรัฐบาลโดยส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁰¹ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการในเรื่องต่างๆ

⁹⁹ หนังสือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร 0802/5138 เรื่อง ร่างระเบียบว่าด้วยการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2561

¹⁰⁰ เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 3/2561 วันศุกร์ที่ 1 มิถุนายน 2561 เวลา 09.30 น. ณ ตึกภักดีบดินทร์ ทำเนียบรัฐบาล

¹⁰¹ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 29 ในระหว่างอายุของวุฒิสภามาตรา 269 (4) ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท เป็นผลจากมติคณะรัฐมนตรีหรือเป็นการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีโดยตรง ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ แจ้งให้คณะกรรมการและวุฒิสภารับและให้วุฒิสภาดำเนินการตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นว่ากรณีเป็นปัญหามติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ให้วุฒิสภามีมติเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยโดยเร็ว หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณา และมีมติให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจาก

ได้แก่การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน¹⁰² การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติและแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ¹⁰³ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ¹⁰⁴ วุฒิสภาในฐานะผู้มีสิทธิยื่นคำร้องการใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ต้องดำเนินการยื่นคำร้องการใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญในเงื่อนไข 3 ประการคือ¹⁰⁵

ประการแรก การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือแผนแม่บท อันเป็นผลมาจากมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีโดยตรง

ประการที่สอง ต้องมีการแจ้งของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติซึ่งแจ้งให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและวุฒิสภาทราบ และให้วุฒิสภาดำเนินการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการจัดทำและดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ

คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยให้ฟังข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

¹⁰² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 8 คณะรัฐมนตรี มาตรา 162 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับ หน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

¹⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 142 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 วรรคสี่ ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการ

¹⁰⁵ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ,” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท แอคทิฟพริ้นท์ จำกัด, 2561) น.43.

ประการที่สาม วุฒิสภาเห็นว่ากรณีเป็นปัญหาว่ามติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ให้วุฒิสภามีมติเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยโดยเร็ว

ในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชน¹⁰⁶ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางบริหารสามารถแบ่งออกเป็นสองประเภท ได้แก่ การกระทำทางรัฐบาล (act of government) และการกระทำทางปกครอง (administrative act) โดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางบริหารทั้งสองประเภทอาจเกิดขึ้นได้ กล่าวคือระบบกฎหมายอาจกำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางปกครองในกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางรัฐบาล เช่น การทำสนธิสัญญาเป็นการกระทำทางรัฐบาล การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการทำสนธิสัญญาสำคัญบางประเภทก็คือการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางปกครอง ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กฎ คำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง หรือ ปฏิบัติการทางปกครอง ซึ่งโดยทั่วไประบบกฎหมายจัดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง (administrative court)

ขณะที่การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญหลังจากรับเรื่องจากสมาชิกวุฒิสภาต้องยึดหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (Gesetzmaessigkeit von Justiz) ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคดังกล่าวมี 3 รูปแบบ¹⁰⁷ ดังนี้

(1) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือเรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ กล่าวคือ เป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องมิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของ

¹⁰⁶ อานนท์ มาเฝ้า, “ศาลรัฐธรรมนูญ และวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), น.78.

¹⁰⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง,” พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561), น.109.

กฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้นๆ กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

(2) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

(3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องในกรณีนี้หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใดๆ ทั้งสิ้น

ทั้งนี้ มิพักต้องคำนึงถึงทฤษฎีของการกระทำทางรัฐบาลที่ศาลไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายบริหาร ได้แก่ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร การดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมรัฐสภา ได้แก่ การเรียกประชุมรัฐสภา การเปิดและปิดประชุมรัฐสภา การยุบสภาผู้แทนราษฎร การตัดสินใจของฝ่ายบริหารในการเสนอหรือไม่เสนอร่างกฎหมาย การกระทำของฝ่ายบริหารในความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำเกี่ยวกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน การแต่งตั้งผู้ที่มีความเหมาะสมให้ได้รับการดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีและการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และการตัดสินใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากการใช้อำนาจเหล่านี้เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่การกระทำหรือไม่กระทำการใดๆ อันเป็นดุลพินิจในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีซึ่งอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องใช้กลไกการตรวจสอบโดยรัฐสภาหรือในทางการเมือง (Political Controls) เท่านั้น¹⁰⁸

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ว่าการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ ย่อมมิใช่การนำตัวแผนยุทธศาสตร์มาเทียบพิจารณาวินิจฉัยโดยตรงเนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติถือเป็นกรอบในการดำเนินการเรื่องอื่นๆ ของคณะรัฐมนตรี ในการยกางดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าสามารถเทียบเคียงได้กับการวางแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยถึงแม้แนวนโยบาย

¹⁰⁸ สุชาติา เรื่องแสงทองกุล, “การกระทำทางรัฐบาล และปัญหาการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2560).

พื้นฐานแห่งรัฐจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแต่บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเพียงแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินมิได้มีสภาพบังคับอย่างเด็ดขาดให้ต้องปฏิบัติตาม หากต้องมีการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดจะทำให้รัฐบาลไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ การตีความเจตนารมณ์ตามมาตรา 65 ตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ จึงต้องเป็นการตีความกฎหมายอย่างมีความสัมพันธ์กันทั้งระบบ (Systematical Interpretation) ด้วยหลักการทั้งห้าหลัก ได้แก่ หลักความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ หลักการมีผลบังคับในทางปฏิบัติของบทบัญญัติทุกบทบัญญัติในกรณีที่เกิดการขัดแย้งกันระหว่างบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ และหลักการเคารพภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หลักบูรณภาพแห่งรัฐธรรมนูญ และ หลักความมีผลบังคับเป็นกฎหมายโดยตรงของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ขณะที่การทำหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการไม่ควรแผ่ขยายอำนาจออกไปจนละเลยต่อทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ¹⁰⁹ หรือ การขยายการตีความรัฐธรรมนูญอันนำมาสู่การสถาปนาตนเองเป็นผู้แก้ไขรัฐธรรมนูญ¹¹⁰ ซึ่งจะเป็นการสร้างเงื่อนไขในการทำให้การบริหารราชการแผ่นดินหยุดชะงักลง

4.4.3 ผลจากการตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

ผลจากการตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติสามารถพิจารณาผลได้ในสองลักษณะ ได้แก่ ผลจากการตรวจสอบการใช้อำนาจในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลกระทบในทางการเมืองซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินการ และผลจากการตรวจสอบการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติซึ่งมีผลกระทบในทางปกครอง

การตรวจสอบการใช้อำนาจในระดับรัฐธรรมนูญ จึงมีพักต้องพิจารณาตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบของ ศ.ตีเตอร์ กริมม์ (Dieter Grimm) ศาสตราจารย์กฎหมายของเยอรมนี ซึ่งได้อธิบายการจัดหมวดหมู่ของรัฐธรรมนูญโดยยึดตามระบอบการเมืองการปกครอง โดยนำหลักเสรี

¹⁰⁹ อูระ หวังอ้อมกลาง. “บทปาฐกถาในหัวข้อรัฐธรรมนูญ การเมือง และศาลรัฐธรรมนูญ” รวมบทความสัมมนาประจำปี สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย นิติรัฐในสังคมไทย โดยสถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย. (2551), น.89.

¹¹⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ ปาฐกถาพิเศษ “ภาพจริง-ภาพลวง : สังคมแห่งนิติรัฐ” โครงการสัมมนาทางวิชาการติดตามนโยบายสาธารณะเรื่อง 4 ปีประเทศไทย ภาพจริง-ภาพลวง ? วันพุธที่ 10 พฤศจิกายน 2547 ณ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, ในหนังสือ เอกบุญวงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ) นิติรัฐ นิติธรรม พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพ 2553), น.215-216.

นิยมกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาจัดกลุ่มแยกประเภทของรัฐธรรมนูญ ได้เป็น 4 กลุ่ม¹¹¹ คือ

1. รัฐธรรมนูญแบบเสรีประชาธิปไตย คือมีองค์ประกอบของความเป็นเสรีนิยม และความเป็นประชาธิปไตย องค์ประกอบความเป็นประชาธิปไตย คือ อำนาจอมหาดินทั้งหลาย สถาบันและองค์กรที่จะใช้อำนาจอมหาดินในนามของรัฐจะต้องมีที่มาของอำนาจและจุดเกาะเกี่ยวความสัมพันธ์เชื่อมโยงไปที่ประชาชน สำหรับความเป็นเสรีนิยมอยู่ตรงที่การรับรองสิทธิเสรีภาพให้แก่บุคคล มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีระบบองค์กรตุลาการองค์กรอิสระต่างๆ เพื่อคอยตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2. รัฐธรรมนูญไม่มีเสรีแต่เป็นประชาธิปไตย หมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นในเรื่องความชอบธรรมในการเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ของรัฐที่มีความเชื่อมโยงหรือมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่กลับรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้แบบไม่เคร่งครัดและไม่เป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะประกันสิทธิและเสรีภาพ คือเน้นที่ที่มาของเรื่องอำนาจแต่ไม่ได้เน้นในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพ ข้อเสียของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้

3. รัฐธรรมนูญแบบเสรีแต่ไม่เป็นประชาธิปไตย คือ มีระบบการเลือกตั้งโดยอ้อม สถาบันและองค์กรทางการเมืองต่างๆ ไม่ได้มีจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรงแต่มีการรับรองและประกันสิทธิเสรีภาพ และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

4. รัฐธรรมนูญแบบไม่เสรีและไม่เป็นประชาธิปไตย คือ รัฐธรรมนูญที่ไม่รับรองการมีสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้มีการรับรองก็เป็นการรับรองกว้างๆ โดยออกบทบัญญัติทางกฎหมายต่างๆ มาควบคุมการใช้อำนาจและเสรีภาพให้เป็นไปอย่างจำกัด เช่น แม้ว่าจะมีการเขียนในรัฐธรรมนูญให้การใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่การดำเนินการต่างๆ ของรัฐกลับสามารถดำเนินการต่างๆ ได้ถูกต้องตามกฎหมายและไม่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยที่มาขององค์กรที่ใช้อำนาจต่างๆ ไม่ได้มีจุดเชื่อมโยงกลับไปประชาชน

การตีความกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่ไม่เป็นการขัดแย้งและสอดคล้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้หมายความว่าเพียงแค่การกำหนดกรอบของยุทธศาสตร์ชาติให้ตรงกับกรอบของแนวนโยบายแห่งรัฐหรือกรอบประเด็นการปฏิรูปเท่านั้น แต่เป้าหมายที่สำคัญของยุทธศาสตร์ชาติคือต้องรักษาคุณค่า “รัฐธรรมนูญแบบเสรีประชาธิปไตย” คณะรัฐมนตรีผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลหน่วยงานราชการทั้งหมดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ กระบวนการทำงาน

¹¹¹ ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้าวแล้ว เจิงอรรถที่ 45*.

ตามยุทธศาสตร์ชาติทั้งหมดของภาครัฐจะต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ และรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะเมื่อมีการตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะ ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ จึงเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไข การดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบ จะต้องพิจารณาทั้งด้านความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการยกเลิกนโยบาย หรือหากมีความเสียหายจากคำวินิจฉัยให้ยกเลิกการดำเนินโครงการที่พิจารณาว่า ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และจะต้องมีการพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลัง การตรวจสอบ จะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนในการรับผิดชอบและยึดการตรวจสอบในแนวทาง ประชาธิปไตยโดยกลไกที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นลักษณะความรับผิดชอบทางการเมือง¹¹² ซึ่งได้แก่ การถูกต้องกระทำในรัฐสภา การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นในปัญหาการบริหารราชการแผ่นดิน และการเปิดอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

สำหรับกรณีเมื่อผลการตรวจสอบพบว่ามีการไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ เกิดขึ้นผลจากการตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการ ซึ่งเป็นการตรวจสอบการดำเนินการ ที่ไม่สอดคล้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ที่จะดำเนินการตรวจสอบนั้น ส่วนราชการในฐานะนิติบุคคลมหาชนโดยหัวหน้าส่วนราชการที่กำกับ ดูแลการปฏิบัติและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานจึงควรเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันในการขับเคลื่อนให้ การดำเนินการยุทธศาสตร์สามารถดำเนินได้ต่อไป สำหรับกรณีเมื่อผลการตรวจสอบพบว่า มีความเสียหายจากการไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและมีเจ้าหน้าที่ที่ต้องมีความรับผิดชอบ รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องสอดคล้องกับสัดส่วนภาระหน้าที่ความรับผิดชอบและ หลักกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ และต้องคำนึงถึงหลักความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความรับผิดชอบด้วย¹¹³

หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาจากหลักกฎหมายว่าด้วย ความรับผิดชอบบุคคล โดยหลักการสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ความรับผิดชอบบนพื้นฐาน

¹¹² วัฒนา สุตรสุวรรณ, “ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อสภา,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501).

¹¹³ ชาญชัย แสงวงศ์, “คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และ ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด,” พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2560), น.381.

“ความผิด (Fault) ซึ่งเป็นไปตามหลัก “ไม่มีความรับผิด ถ้าปราศจากความผิด” (Liability as a result of fault) และความรับผิดที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (without fault) ซึ่งตามหลักกฎหมายแพ่งเรียกว่า ความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict liability) ในหลักความรับผิดเด็ดขาดของรัฐตามกฎหมายเยอรมัน หรือในทางกฎหมายปกครองที่เรียกกันว่า ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด (La responsabilité sans faute) ในหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส

ทฤษฎีพื้นฐานของความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดมี 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีเสี่ยงภัยพิเศษและเพื่อสังคม (Théorie du risque spécial et socialisé) และทฤษฎีความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ (Théorie de l'égalité des citoyens devant les charges publiques) แต่หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดอ้างอิงอยู่กับทฤษฎีความเสี่ยงภัยเพียงอย่างเดียว

ในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชน ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐโดยแบ่งออกเป็น “ความรับผิดของรัฐโดยมีการกระทำความผิด” (La responsabilité pour faute) อันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้แก่ประชาชนซึ่งมีหลักเกณฑ์ความรับผิดหลักภาระการพิสูจน์ความผิดเช่นเดียวกับหลักกฎหมายแพ่งว่าความผิดรับผิดทางละเมิด และ “ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากการกระทำความผิด” (La responsabilité sans faute) ซึ่งเป็นความรับผิดที่มีทฤษฎีความรับผิดโดยเฉพาะ แยกต่างหากจากความรับผิดโดยเด็ดขาดตามหลักกฎหมายแพ่งและมีขอบเขตเงื่อนไขความรับผิดที่ค่อนข้างเคร่งครัดความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดตามทฤษฎีความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ (Théorie de l'égalité des citoyens devant les charges publiques) มีสาระสำคัญว่า ในกรณีที่มีการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ได้ก่อให้เกิดภาระหนักหน่วงหรือเกิดความเสียหายพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง และการให้บริการสาธารณะนั้นเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องปฏิบัติและการปฏิบัติงานดังกล่าวไม่ปรากฏความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ทว่าได้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะระหว่างประชาชนด้วยกัน ดังนั้น ผู้ที่ได้รับภาระเกินสมควรกว่าบุคคลทั่วไปจะต้องได้รับการเยียวยาแก้ไขจากรัฐ ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วางหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดตามทฤษฎีนี้ไว้ 6 กรณี¹¹⁴ ได้แก่

¹¹⁴ ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์, “ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2562, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1665>.

(1) ความรับผิดชอบที่เกิดจากการตรากฎหมาย (Responsabilité du fait des lois)¹¹⁵ ตามปกติการตรากฎหมายถือเป็นการประกาศเจตจำนงขององค์กรอำนาจอธิปไตยซึ่งสามารถทำได้โดยอิสระและไม่อาจสร้างความรับผิดชอบด้วยประการใดๆ ให้แก่รัฐได้ แต่ว่าเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ ผลของกฎหมายอาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นการเฉพาะต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้รับทราบล่วงหน้า ในกรณีนี้สภาแห่งรัฐมีความเห็นว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการบังคับใช้รัฐบัญญัติโดยฝ่ายปกครองนั้น สมควรที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายตามหลักความเสมอภาคเบื้องต้นภาระสาธารณะของประชาชน อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า เฉพาะแต่ความเสียหายที่มีลักษณะผิดปกติเท่านั้นที่ศาลจะรับพิจารณาให้ และจะต้องปรากฏด้วยว่า รัฐบัญญัติฉบับนั้นไม่มีบทบัญญัติห้ามความรับผิดชอบของรัฐไว้ล่วงหน้า

(2) ความรับผิดชอบที่เกิดจากการทำสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ (Responsabilité du fait des conventions internationales)¹¹⁶ สภาแห่งรัฐได้ปรับใช้หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดจากการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐฝรั่งเศสกับรัฐต่างประเทศอื่นๆ ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ต้องไม่ปรากฏว่าสนธิสัญญานั้นเองหรือรัฐบัญญัติซึ่งอนุวัติการตามสนธิสัญญานั้น มีข้อความบัญญัติห้ามไม่ให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน และประการที่สอง ความเสียหายที่เอกชนได้รับนั้นจะต้องมีความรุนแรงและมีลักษณะพิเศษ นอกจากนี้ ความรับผิดชอบดังกล่าวจะต้องไม่เข้าข่ายข้อจำกัดอีก 2 ประการ คือ ประการแรก สนธิสัญญานั้นต้องมีการลงนามผูกพันตามสนธิสัญญาและมีการดำเนินการให้สนธิสัญญามีสภาพบังคับเป็นกฎหมายภายในของรัฐเรียบร้อยแล้ว และ ประการที่สอง ความรับผิดชอบของรัฐจะต้องเกิดจากความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจากกฎหมายซึ่งรองรับบังคับการให้เป็นไปตามสนธิสัญญา โดยเฉพาะเท่านั้น มิใช่เกิดจากตัวสนธิสัญญาเอง

(3) ความรับผิดชอบที่เกิดจากการออก “กฎ” ที่ชอบด้วยกฎหมาย (Responsabilité du fait des règlements légaux)¹¹⁷ เช่น เทศบาลมีประกาศเทศบัญญัติห้ามขายของและห้ามคนเดินเท้าในบริเวณที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวและค้าขาย เพื่อสงวนทางเดินให้แก่คนขี่ล้อเดินล่อเท่านั้น เป็นเหตุให้พ่อค้าขายของที่ระลึกซึ่งตามปกติขายสินค้าอยู่ในเส้นทางเดินเท้าหมดโอกาสค้าขาย สภาแห่งรัฐพิพากษาให้ฝ่ายปกครองต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่พ่อค้า

¹¹⁵ เฟ็งฮ้าง.

¹¹⁶ เฟ็งฮ้าง.

¹¹⁷ เฟ็งฮ้าง.

(4) ความรับผิดชอบที่เกิดจากการที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล (Responsabilité du fait des l'inexécution des décisions de justice)¹¹⁸ ในบางกรณีและบางสถานการณ์ รัฐบาลปฏิเสธไม่บังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้ หากการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม การใช้ดุลพินิจเช่นนี้เป็นการกระทำที่ปราศจากความผิด แต่การกระทำดังกล่าวทำให้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเสียหาย เอกชนจึงมีสิทธิได้รับการเยียวยาจากฝ่ายปกครองตามกฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ สภาแห่งรับมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีในจำนวนที่เหมาะสมได้

(5) ความรับผิดชอบในกรณีมีความเสียหายอันเกิดจากงานโยธาสาธารณะ (La responsabilité pour dommages permanents de travaux publics)¹¹⁹ กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการจัดการงานโยธาสาธารณะต่างๆ เช่น การก่อสร้างถนน หรือก่อสร้างอาคารสาธารณะของรัฐ ความเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้นจากการกระทำผิดของฝ่ายปกครอง หากแต่การกระทำตามปกติของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เช่น มีมลพิษทางเสียงหรือทุกขภาวะทางทัศนียภาพต่อบริเวณใกล้เคียงกับการก่อสร้าง กรณีเช่นนี้ฝ่ายผู้เสียหายอาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบได้ และสภาแห่งรัฐจะใช้ทฤษฎีเรื่องความรับผิดชอบในกรณีเกิดความไม่เสมอภาคเพื่อภาระสาธารณะระหว่างประชาชนมาปรับแก้คดี

(6) ความรับผิดชอบในมาตรการทางเศรษฐกิจหรือสังคมที่ใช้บังคับกับกิจการเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ¹²⁰ เช่น กรณีที่ผู้ตรวจแรงงานได้ปฏิเสธที่จะอนุญาตให้บริษัทหนึ่งเลิกจ้างลูกจ้างส่วนหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา รัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่บริษัทเอกชนจากการไม่เลิกจ้างดังกล่าว แม้คำสั่งปฏิเสธไม่เลิกจ้างจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

ตามระบบกฎหมายปกครองไทยซึ่งส่วนมากได้รับอิทธิพลมาจากหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส¹²¹ รวมทั้งหลักกฎหมายความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 ได้บัญญัติคดีที่อยู่เขตอำนาจศาลปกครองในกรณีความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีความรับผิดชอบฐานะละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการละเลยการปฏิบัติ

¹¹⁸ เฟ็งอ้าง.

¹¹⁹ เฟ็งอ้าง.

¹²⁰ เฟ็งอ้าง.

¹²¹ เฟ็งอ้าง.

หน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า กับกรณีความรับผิดชอบอื่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติเพียงว่า คดีละเมิดและคดีความรับผิดชอบอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง มิได้บัญญัติถึงเนื้อสาระของหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบ การชดใช้ความเสียหาย จึงพบว่าศาลปกครองไทยได้ใช้บัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาสำหรับความรับผิดชอบอื่นนั้นเท่าที่ปรากฏเป็นคดีที่คำพิพากษาศาลปกครองเผยแพร่จะมีแต่คดีความรับผิดชอบในกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเช่นกัน เนื่องจากการเวนคืนเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่รัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทนแก่ผู้ถูกเวนคืน

ส่วนความรับผิดชอบอื่น ในกรณีความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ยังไม่มีปรากฏคำพิพากษาศาลปกครองที่เผยแพร่แต่อย่างใด จึงไม่อาจจะยืนยันได้ว่า ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาในกรณีความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดตามแนวหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสหรือไม่ นักวิชาการบางท่านได้ให้ความเห็นว่า¹²² หากมีการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด แนวโน้มที่ศาลปกครองไทยจะเดินตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสว่าด้วย หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมีอยู่มาก เพราะหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเป็นหลักกฎหมายทั่วไป แม้จะมีได้มีบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ศาลปกครองไทยสามารถนำมาปรับใช้ในคดีได้อีกทั้งในการร่างกฎหมายนี้ผู้ร่างได้กำหนดความรับผิดชอบอื่นตามแนวคิดของระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส โดยปล่อยให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาว่ากรณีอื่นใดบ้างที่จะเป็นกรณีความรับผิดชอบอื่นนอกจากความรับผิดชอบทางละเมิด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ความรับผิดชอบอื่นเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลปกครองพัฒนาหลักกฎหมายความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองนั่นเอง

สำหรับกรอบความรับผิดชอบจากการไม่ดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ การตีความของความสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องของการบริหารนโยบายรัฐบาลกับยุทธศาสตร์ชาติถือว่ามีความเป็นนามธรรมสูงมาก บางเรื่องเป็นการกำหนดกรอบของแผนยุทธศาสตร์ชาติที่ไม่สามารถปฏิบัติขณะบางเรื่องความเหมาะสมของนโยบายขึ้นอยู่กับย้อมบริบทของสังคมภายในของแต่ละประเทศ ขณะที่ความถูกต้องตามหลักการอันมีคุณค่าอันเป็นสากล ได้แก่ ประเด็นในเรื่องสิทธิมนุษยชน เสรีภาพของประชาชน หรือการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ ซึ่งล้วนเป็นเรื่องพื้นฐานของ

¹²² เพิ่งอ้าง.

ประเทศพัฒนาแล้วที่ยุทธศาสตร์ชาติได้ตั้งเป้าหมายให้ประเทศไทยก้าวไปถึงแต่ไม่ได้ถูกไว้ในกรอบการประเมินหรือตัวชี้วัด¹²³ ข้อบกพร่องต่างๆ เหล่านี้ล้วนมิใช่ความผิดของผู้ปฏิบัติ ในทางกลับกันยังพบปัญหาในการติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติหากเกิดกรณีที่เกิดจากการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติแล้วมีความเสียหายเกิดขึ้น

4.5 ปัญหาในการปรับปรุงแก้ไขและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

4.5.1 องค์การที่ทำหน้าที่ในการปรับปรุงแก้ไขและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

กฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทุกห้าปี นอกจากนั้น ขั้นตอนการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้คณะกรรมการต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน เพื่อให้คณะกรรมการสามารถแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ของโลกหรือสถานการณ์ของประเทศซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจนไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการตามเป้าหมายหรือยุทธศาสตร์ด้านหนึ่งด้านใดได้ หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมยุทธศาสตร์ชาติ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจึงจะสามารถดำเนินการตามกระบวนการการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติซึ่งต้องเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาอีกครั้ง ก่อนที่จะมีพระบรมราชโองการประกาศใช้เป็นยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

4.5.2 ปัญหาในการปรับปรุงแก้ไขและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

การปรับปรุงเนื้อหาในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องพิจารณาจากแนวทางการบังคับใช้ยุทธศาสตร์ชาติว่ามีข้อใดในแผนงานที่ไม่เคยถูกนำมาใช้หรือนำมาปฏิบัติ ถ้าแผนงานนั้นไม่เคยถูกนำมาปฏิบัติแล้วยังคงจะมีการดำรงอยู่ถึงแผนงานนั้นหรือไม่ ซึ่งเป็นโดยการประเมินผลเพื่อ

¹²³ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ แผนย่อยการพัฒนาที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ “... มุ่งส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนปฏิบัติตามมาตรฐานสากลอย่างบูรณาการในประเด็นที่เป็น ปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนของไทย อาทิ สิทธิมนุษยชน การต่อต้านการค้ามนุษย์ มาตรฐานการbin พลเรือน และการแก้ไขปัญหาการท ปรเมงผดกกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม และด าเนิน นโยบายและมาตรการเพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องในการจัดอันดับสากล ด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ...”

เน้นการสร้างบทเรียนในการวางกรอบยุทธศาสตร์ชาติในครั้งต่อไป สมควรที่จะให้มีการแก้ไข หรือสมควรให้มีการวางแผนยุทธศาสตร์ชาติอีกต่อไปหรือไม่ หากสมควรให้มีการแก้ไขจะต้อง ดำเนินการตามกรอบในการจัดทำตามรัฐธรรมนูญที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ความต้องการ และความจำเป็นในการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและการ พัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป้าหมายการปฏิรูปประเทศตามที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 16 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงกรณีการที่เห็นสมควรให้มีการยกเลิก การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ หากไม่มีความจำเป็นในอนาคตด้วย

ศาลปกครองสูงสุดได้เคยให้แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง¹²⁴ ในกรณีที่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งยกเลิกการดำเนินโครงการใช้เครื่องหมายแสดงรถประจำทาง ล่วงหน้าของเอกชนรายหนึ่งเพื่อดำเนินโครงการรถเมล์อัจฉริยะของเอกชนอีกรายหนึ่งที่ตอบสนอง ความต้องการของประชาชนที่มากกว่าเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ฉะนั้น การยกเลิก การบริการสาธารณะที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนเพื่อไปดำเนินการจัดทำทำให้บริการ สาธารณะที่ตอบสนองความต้องการที่มากกว่า จึงสอดคล้องกับหลักบริการสาธารณะที่จะต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และความจำเป็นอยู่เสมอ

แม้กฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำ มี การทบทวนยุทธศาสตร์ชาติทุกห้าปี แต่ปัญหาในการแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติในการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติ มาจากขั้นตอนการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการต้องขอความเห็นชอบ จากรัฐสภาก่อน ขณะที่การแก้ไขเนื้อหาต้องเป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ มิฉะนั้น อาจจะไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ในทางกฎหมายมหาชน การกำหนดเงื่อนไขให้การแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติทำได้ยาก หรือไม่สามารถแก้ไขในบางส่วนได้ย่อมถือว่าไม่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเพราะการวาง ข้อจำกัดในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง แม้จะเป็นการวางเงื่อนไขในกฎหมายที่ ต้องการให้มีการแก้ไขได้ยากอย่างเช่นรัฐธรรมนูญ ก็ถือว่าเป็นเครื่องกีดขวางเจตจำนงของ ประชาชนผู้ทรงอำนาจสูงสุดในรัฐธรรมนูญ¹²⁵

¹²⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.253/2553

¹²⁵ ปิยะบุตร แสงกนกกุล, “กฎหมายรัฐธรรมนูญ การก่อตั้งรัฐธรรมนูญ และการแก้ไข รัฐธรรมนูญ,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (ปทุมธานี : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น.117.

แนวทางการแก้ไขปัญหาในการปรับปรุงแก้ไขและการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในครั้งต่อไป จึงเห็นควรพิจารณาปัญหาที่เป็นที่มาและสาเหตุในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทั้งสามประการคือ¹²⁶ ปัญหาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยถดถอยลงเรื่อยๆ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียน ปัญหาการขาดความชัดเจนในการกิจสมัยใหม่ของรัฐ เนื่องจากการกำหนดหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจไม่เหมาะสมกับทิศทางในอนาคตมากขึ้นเรื่อยๆ ปัญหาการขาดความต่อเนื่องในแต่ละภารกิจของรัฐ เนื่องจากวิกฤติความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ โดยนัยนโยบายสาธารณะต้องพิจารณาถึงหลักการพื้นฐานในทางนโยบายที่ว่านโยบายต่างประเทศกันยอมมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวที่แตกต่างกัน และถึงแม้ว่านโยบายประเภทเดียวกัน การนำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางด้านเวลา สถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่เข้ามามีอิทธิพล หรือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ¹²⁷ และการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติใน 4 ประเด็นคือ ¹²⁸ คือ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ต้องทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็น “ยุทธศาสตร์ชาติ” และเป็นกระบวนการที่ช่วยสร้างความสมานฉันท์ของคนในชาติ ดังนี้

4.5.2.1 ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

แนวทางการกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องยึดแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแบบเสรีประชาธิปไตย ตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกับของ ศ.ตีเตอร์ กริมม์ (Dieter Grimm) ได้จำแนกรัฐธรรมนูญออกเป็น 4 ประเภท¹²⁹ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแบบเสรีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญไม่มีเสรีแต่เป็นประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแบบเสรีแต่ไม่เป็นประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญแบบไม่เสรีและไม่เป็นประชาธิปไตย

¹²⁶ ดุราเยเอียตเพิ่มเติมในบทที่ 2

¹²⁷ วรเดช จันทรรคร, “ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ,” พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : พริกหวานกราฟฟิค, 2552), น.452.

¹²⁸ บัณฐูร เศรษฐศิริโรตม์. “การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน.” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2561, จาก http://www.nesdb.go.th/download/article/20161020PPT_Bantoon.pdf.

¹²⁹ ปิยบุตร แสงกนกกุล, *อ้าวแล้ว เจียงอรรถที่ 45*.

ปัญหาในการจัดทำหรือการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติที่ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้หมายถึงแค่การกำหนดกรอบของยุทธศาสตร์ชาติให้ตรงกับกรอบของแนวนโยบายแห่งรัฐหรือกรอบประเด็นการปฏิรูป แต่เป้าหมายที่สำคัญของยุทธศาสตร์ชาติคือต้องมุ่งในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ โดยกระบวนการทำงานของภาครัฐจะต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ 3 ประการ¹³⁰

ประการที่ 1 กฎหมายเป็นหัวใจสำคัญของการดำรงอยู่ของรัฐ และเป็นแบบแผนของชีวิตสาธารณะภายในรัฐจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ภายใต้ระบบและหลักการว่าด้วยลำดับชั้นของกฎหมายสูงสุดป้องกันและรับประกันสิทธิเสรีภาพ มีระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญอันมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดนั้นด้วย ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานประการแรก

ประการที่ 2 ที่ขาดเสียมิได้ของการเป็นนิติรัฐ คือ จะต้องมีการแบ่งแยกองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจากกันมิให้ใครคนใด คนหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จ และมีให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ในนอกจากนั้นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของรัฐนั้นจะต้องมีอยู่อย่างจำกัดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดนี้คือพื้นฐานของหลักที่ว่าด้วยการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐจะชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองในทุกประเทศ

ประการที่ 3 หลักการพื้นฐานของนิติรัฐคือ รัฐที่เรียกที่ตัวเองว่าเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายนั้นจะต้องมีระบบองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระคอยควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายและรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ขณะที่ปัญหาความไม่มีความมั่นคงในนิติรัฐในรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากการใช้กำลังทางทหารเปลี่ยนรัฐธรรมนูญอยู่บ่อยครั้งยังเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่จะต้องแก้ต่อไป

¹³⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ , อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 110.

4.5.2.2 ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ

แม้ว่าสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะอธิบายเนื้อหาในการยอมรับของสังคมว่า¹³¹

“...ยุทธศาสตร์ชาติจะดำเนินก้าวหน้าไปไม่ได้หากสังคมยังไม่เข้าใจ และไม่รู้ลึกถึงความเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์ชาติร่วมกัน เพราะเราทุกคนต่างมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์ชาติได้ด้วยการแสดงความคิดเห็นในเบื้องต้น และเมื่อยุทธศาสตร์ชาติเป็นรูปเป็นร่างแล้วทุกคนสามารถเสนอแนะวิธีการแก้ไขหรือคำแนะนำ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติถูกนำไปปรับปรุง โดยภาครัฐอาจจัดเวทีสาธารณะเพื่อให้ทุกคนได้มีเวทีแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ ทุกฝ่ายจะต้องรู้ว่าตอนนี้ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างเข้มแข็ง...”

แต่สิ่งที่ควรระวังถึงอยู่เสมอว่ากระบวนการที่สำคัญที่สุดของการรู้สึกเป็นเจ้าของคือ การมีผู้แทนของประชาชนเข้าไปร่วมในการยกร่างยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะเป็นการสะท้อนความต้องการของความคิดประชาชนว่าอยากได้คนที่มีความคิดลักษณะใดมาเป็นคนร่างยุทธศาสตร์ชาติ โดยจะสร้างการยอมรับได้มากกว่าผู้แทนของประชาชนที่ภาคข้าราชการสรรหา

4.5.2.3 ทำให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็น “ยุทธศาสตร์ชาติ”

ความคิดของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการทำให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็น “ยุทธศาสตร์ชาติ” หมายความว่า ยุทธศาสตร์ชาติต้องเป็นยุทธศาสตร์ชาติไม่ใช่ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง อันจะเป็นการสร้างการยอมรับซึ่งส่งผลต่อความมีเสถียรภาพในตัวยุทธศาสตร์ชาติเอง ขณะที่หากพิจารณาในสภาวะบริบททางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทยในปัจจุบันแล้ว ความยากของการทำยุทธศาสตร์ชาติให้เป็น “ยุทธศาสตร์ชาติ” จะอยู่ที่ มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ คือ ระบุให้การจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาตินั้นต้องมีการจัดให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม 2 ครั้ง คือ หนึ่ง การรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นเพื่อนำมาใช้จัดทำร่างยุทธศาสตร์เบื้องต้น และ สอง การรับฟังความคิดเห็นเมื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ แล้วเสร็จเบื้องต้นเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไข ซึ่งไม่ได้บอกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าการรับความคิดเห็นเบื้องต้นของ

¹³¹ สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี, “4 ปัจจัย ทำ “ยุทธศาสตร์ชาติ” ให้ใช้ได้จริง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2561, จาก <https://pmdu.soc.go.th/4-essentials-to-build-national-strategy/3269>.

ประชาชนในระดับใดจึงจะได้สัดส่วนกับความสำเร็จในการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ขณะที่เนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2561-2580) มีระยะเวลาที่จัดทำค่อนข้างสั้น และเร่งรัด บทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจึงให้ถือว่าได้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายแล้ว¹³²

4.5.2.4 เป็นกระบวนการที่ช่วยสร้างความสมานฉันท์ของคนในชาติ

การกำหนดให้กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและการแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ชาติเป็นกระบวนการที่ช่วยสร้างความสมานฉันท์ของคนในชาติ สามารถพิจารณาได้จากการที่ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้มุ่งหวังให้นายยุทธศาสตร์ชาติมาบรรจุเอาไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกรอบในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ได้มีการบัญญัติว่า¹³³

“...รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว...”

ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดให้เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล จึงต้องมียุทธศาสตร์ประกอบตามหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ¹³⁴ คือ

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การที่ทุกคนทุกสถาบันจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเสมอหน้ากันและยึดการปกครองด้วยหลักกฎหมายที่เหนือสิ่งอื่นใด การตรากฎหมายและการบังคับการเป็นไปตามกฎหมายต้องถูกต้องเป็นธรรม ปฏิบัติตามกฎหมายกติกาอย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรมของประชาชน

¹³² มาตรา 28 (3) ให้ถือว่าการรับฟังความคิดเห็นที่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 และสำนักงานได้ดำเนินการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการดำเนินการตามมาตรา 8 (1) แล้ว แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจที่จะดำเนินการให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นเพิ่มเติม

¹³³ อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า, “หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-051.pdf>.

¹³⁴ บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี 2544, อ้างถึงใน อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า, *เพ็ญอ่าว*.

2. หลักคุณธรรม (Ethics) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องตามหลักคุณธรรมสากล สนับสนุนให้ประชาชนยืนหยัดต่อสู้ ประหยัด อดทน มีระเบียบวินัย และยึดมั่นในความยุติธรรม ยึดมั่นในหลักความดีมากกว่าความลำเอียงต่างๆ ได้แก่ ความลำเอียงเพราะชอบพอในความงาม ความลำเอียงเพราะโกรธหรือชิงชัง ความลำเอียงเพราะความหลงหรือความเขลา ความลำเอียงเพราะกลัวหรือการถูกบังคับ

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การสนับสนุนให้ประชาชนในระบบประชาธิปไตยสามารถที่จะเข้าถึงและอภิปรายเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เอกสาร และข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ การใช้อำนาจบริหารประเทศของรัฐบาลและทางราชการ ตลอดจนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง และในระบบราชการตามหลักความสามารถ และการพ้นจากตำแหน่งตามกำหนดวาระ ซึ่งตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชันและการฉ้อราษฎร์บังหลวง

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน การพัฒนาทั้งในการแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหาโดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ตัดสินใจและปฏิบัติตามแผน ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ร่วมติดตามประเมินผลและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงประชาชน ชุมชนและเครือข่ายทุกรูปแบบในพื้นที่¹³⁵

5. หลักการรับผิดชอบ (Accountability)¹³⁶ หมายถึง การมีจิตสำนึกในหน้าที่ร่วมรับผิดชอบต่อสังคมสิทธิและหน้าที่และปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง ด้วยการเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างและยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์ตามหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้ ภาระรับผิดชอบ (accountability) มีความหมายที่กว้างขวางกว่าคำว่า ความรับผิดชอบ (responsibility) ที่นอกจากจะต้องรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ตามตำแหน่งงานที่ได้รับมาทั้งในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายและการรักษาภาระเรียบร้อยแล้ว ภาระรับผิดชอบ คือ การรับผิดชอบที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องถูกควบคุม ตรวจสอบ ชี้แจง ต่อสาธารณะซึ่งเป็นพื้นที่ภายนอก ผู้ปฏิบัติหน้าที่จึงต้องมีความโปร่งใส ยึดหลักความประหยัด และสามารถถูกตรวจสอบจากประชาชนทั่วไปได้ ดังนั้น ภาระรับผิดชอบ จึงมีขอบข่าย

¹³⁵ สถาบันพระปกเกล้า, “การมีส่วนร่วม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วม>.

¹³⁶ Rick Stapenhurst, Mitchell O'Brien, “Accountability in” Governance สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>.

กว้างกว่า ความรับผิดชอบ ภาระรับผิดชอบสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบคือ หนึ่ง ภาระรับผิดชอบตามแนวยืน (vertical accountability) เป็นหลักความรับผิดชอบที่ภาครัฐในฐานะองค์กรที่ “เหนือกว่า” ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะที่ “อยู่ใต้การปกครอง” เนื่องจากประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้ปกครองขึ้นไปมีอำนาจ ทำให้ประชาชนต้องสามารถตรวจสอบผู้ปกครองได้ หรือกล่าวได้ว่าประชาชนต้องสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามตัวบทกฎหมายอย่างเป็นทางการ ไม่ใช่แค่เรื่องทำผิดกฎหมายหรือไม่ แต่ต้องรวมถึงความคุ้มค่าและจริยธรรม ในที่นี้รวมถึงสื่อมวลชนด้วย และสอง ภาระรับผิดชอบตามแนวนอน (horizontal accountability) เป็นหลักความรับผิดชอบที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่งจะต้องมีต่ออีกหน่วยงานหนึ่ง ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นการตรวจสอบระหว่างหน่วยงานของรัฐในฐานะที่เสมอกัน เช่น นิติบัญญัติตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือองค์กรอิสระตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานราชการ เป็นต้น

6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money)¹³⁷ หมายถึง การคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบด้วย

ประการแรก การประหยัด หมายถึง การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

ประการที่สาม ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง ได้แก่ การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย การมีการเน้นผลงานด้านบริการ การมีการประเมินผลการทำงาน ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

การกำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติต้องเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล หากพิจารณาในทางกลับกันยุทธศาสตร์ชาติก็ต้องไม่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองอันจะเป็นการสร้างความขัดแย้งใหม่ๆ ให้เกิดขึ้น ดังเช่นกรณีการยกประเด็นความต่อเนื่องของยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้มีการปรับแก้รัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์เป็นจำนวนมาก¹³⁸

¹³⁷ ถวิลวดี บุรีกุล ธรรมาภิบาล, “หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, เล่มที่ 2 (2546).

¹³⁸ ช่อง 8, “ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล รองอธิการบดี ฝ่ายบริหารและความยั่งยืนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดึง คสช.หมกเม็ดคำถามพ่วงประชามติ ที่ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวชี้ขาดใน

นอกจากความยืดหยุ่นการแก้ไขจะเป็นประเด็นสำคัญต่อการดำรงอยู่ของกฎหมาย ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว การสร้างการยอมรับทั้งในประเด็นกฎหมายและในประเด็นเนื้อหายุทธศาสตร์ ต่างๆ จึงมีความสำคัญต่อการคงอยู่ของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเช่นเดียวกัน โดยทุกระบวนการของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนจึงจะทำให้ ยุทธศาสตร์ชาติไม่ถูกยกเลิกการบังคับใช้เมื่อมีแนวทางการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะที่ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนได้มากกว่า ตามที่นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี เคยกล่าวว่า¹³⁹

“...คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติที่เกิดขึ้นจะทำหน้าที่กำหนดและตัดสินใจ วางแผนยุทธศาสตร์ชาติให้เห็นไปไกลถึงระยะเวลา 20 ปี พร้อมกล่าวว่า รัฐบาลใหม่ที่จะเลือกตั้งเข้ามา ไม่ต้องกลัวว่าวันนี้ พลเอกประยุทธ์วางแผนไว้ 20 ปี ทำให้รัฐบาล 20 ชุดต้องจำนนอยู่ในภายใต้ อำนาจ ทุกวันนี้ยุทธศาสตร์ชาติต้องฟังเสียงจากประชาชน โดยที่ใครจะเปลี่ยนก็ต้องไปฟังเสียง จากประชาชน...”

4.5.3 การดำรงอยู่ของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

เนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติถือเป็นเครื่องมือสำคัญของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สำหรับการขับเคลื่อนประเทศในอนาคต¹⁴⁰ การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติในช่วงของคณะรักษา

การเลือกนายกรัฐมนตรี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2561, จาก https://www.thaich8.com/news_detail/6194.

¹³⁹ ประชาไท, “รายงานพิเศษ วิษณุระบุ ประธานยุทธศาสตร์ชาติในอนาคตอาจเป็นคนเดียวกับวันนี้คือ ‘ประยุทธ์ จันทร์โอชา,’” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2561, จาก <https://prachatai.com/journal/2017/03/70380>.

¹⁴⁰ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กล่าวในรายการ “คืนความสุขให้คนในชาติ” ออกอากาศทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย วันศุกร์ที่ 25 กันยายน 2558 เวลา 20.15 น. ความตอนหนึ่งว่า

“...สำหรับการขับเคลื่อนประเทศ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปในอนาคตข้างหน้า รัฐบาลได้ผนวก 11 ประเด็นปฏิรูปของ คสช. เข้ากับ ข้อเสนอเดิมของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) 36 ประเด็นปฏิรูป กับอีก 7 ประเด็นพัฒนา รวมทั้งนโยบายใหม่ๆ ของรัฐบาล กำหนดออกมาเป็นแนวทางบรรจุไว้ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พุทธศักราช 2560 - 2564) และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีเพื่อจะเป็นเข็มทิศการเดินหน้าประเทศ...”

ความสงบแห่งชาติย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทั้งประเด็นของที่มาและเนื้อหา รวมทั้งที่มาและเหตุผลในการจัดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ¹⁴¹ ว่าไม่ได้มาจาก “เจตจำนงของประชาชน” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากเนื้อหาในบทที่สามที่ได้ทำการศึกษาที่มาของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในช่วงของการทำรัฐประหาร¹⁴² ซึ่งนักกฎหมายไทยบางส่วนยังถือว่าในช่วงระหว่างที่คณะรัฐประหารยังครองอำนาจอยู่ การใช้อำนาจของคณะรัฐประหารในระหว่างนี้ย่อมเป็นการแสดงเจตจำนงของคณะรัฐประหารมิใช่การแสดงเจตจำนงของประชาชน การกระทำของคณะรัฐประหารย่อมมีผลบังคับใช้อย่างที่ประชาชนไม่อาจขัดขึ้นได้¹⁴³ ขณะที่เตรียมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในภายหลังบางส่วนก็มีที่มาจากกรออกคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ¹⁴⁴ อีกด้วย

ในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชน การทำรัฐประหาร คือ การเข้ายึดสถาบันการเมืองและเปลี่ยนแปลงผู้ถืออำนาจทางการเมืองซึ่งไม่ได้เป็นไปตามแนวทางที่กฎหมายกำหนด ผู้ที่กระทำการรัฐประหารย่อมมีความผิดและมีโทษตามที่กฎหมายเดิมบังคับใช้อยู่¹⁴⁵ การรัฐประหารทุกครั้งผู้กระทำได้ต้องกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อป้องกันการเอาผิดไว้แก่ตน¹⁴⁶ และเพื่อเป็นการยืนยันว่าผู้กระทำการรัฐประหารนั้นเป็นผู้มีอำนาจที่แท้จริง แต่ถึงแม้ว่าการทำรัฐประหารจะกระทำสำเร็จก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังคือ สถานะของการกระทำรัฐประหารซึ่งเป็นสถานการณ์พิเศษและเป็นการชั่วคราวต้องสามารถอยู่ในระบบกฎหมายเดิมหรือ ต้องสามารถรับรองให้กลับมาสู่ระบบปกติอีกครั้งโดยการการยอมรับในเหตุผลความจำเป็นของการทำรัฐประหารและการรับรองความสมบูรณ์จากการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

¹⁴¹ ณรงค์ศักดิ์ เนียมสอน และคณะ, “เปิดเบื้องหลังยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีของ คสช.” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2561, จาก <https://ilaw.or.th/sites/default/files/20ปี.pdf>.

¹⁴² หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว76 เรื่อง ข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2557

¹⁴³ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, “ปัญหาทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการปฏิวัติ,” (วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539) น.130.

¹⁴⁴ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2561 เรื่อง กลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2561

¹⁴⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 113

¹⁴⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน,” (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557) น.80.

นอกจากนั้นหากพิจารณาตามทฤษฎีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (Pouvoir constituant) ซึ่งหมายถึง อำนาจที่ก่อตั้งระบบการเมือง ระบบกฎหมาย หรือระบบใดๆ ก็ได้ เนื่องจากมีความสูงสุดเด็ดขาด ไม่มีข้อจำกัดใดๆ ทั้งสิ้น จะเห็นได้ว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ล้วนเป็นผู้กำกับควบคุมการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ในองค์กรต่างๆ ได้แก่ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ และ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีประธานมาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมีกระบวนการยกร่าง ตามมาตรา 35 มาตรา 36 มาตรา 37 และมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญชั่วคราวปี 2557 อันเป็นที่มาของบัญญัติว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตามมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงมีข้อพิจารณาถึงความชอบธรรมชอบ และการยอมรับในสถานะทางกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

4.5.3.1 การยอมรับในสถานะทางกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ปัจจุบันยังแนวคิดในการพิจารณาการรับรองสถานะของการรัฐประหาร ในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ต้องพิจารณาว่าการกระทำรัฐประหารนั้นเป็นบ่อเกิดหรือแหล่งที่มาของกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ แนวความคิดเกี่ยวกับแหล่งที่มาของกฎหมายในทฤษฎีทางกฎหมายยังมีการโต้แย้งกันระหว่างสองสำนักแนวคิด ได้แก่

1) **สำนักปฏิฐานนิยม หรือ สำนักกฎหมายบ้านเมือง (Positivism Law)** สำนักแนวคิดนี้เชื่อว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่เป็นไปตามเจตจำนงของรัฐอธิปัตย์ นักกฎหมายในสำนักแนวคิดนี้ได้แก่ ฮันส์ เคลเซน (Hans Kelsen) ที่พยายามสร้างความสมบูรณ์ทางกฎหมาย โดยแยกตัวบททางกฎหมายกับปรัชญาทางกฎหมายต่างๆ ให้มีความชัดเจนและมีสภาพบังคับที่เคร่งครัด และ จอห์น ออสติน (John Austin) เจ้าของทฤษฎีอำนาจบังคับของกฎหมาย (Command Theory of Law) ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐอธิปัตย์บัญญัติมาบังคับใช้ กฎหมายจึงจะมีสภาพบังคับ และหากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายนั้นอาจจะต้องถูกลงโทษ เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดตามสำนักกฎหมายปฏิฐานนิยมจะสอดคล้องกับระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ประเทศไทยใช้เป็นหลักในกระบวนการยุติธรรม โดยศาลจะต้องพิจารณาตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความมั่นคงและแน่นอนของกฎหมาย ¹⁴⁷

¹⁴⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “นิติปรัชญาของกฎหมายสำนักปฏิฐานนิยม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2561, จาก <http://www.public-law.net/view.aspx?ID=554>.

นอกจากนี้ แนวคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมืองนั้นยังเป็นแนวทางกระแสหลักในการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในประเทศไทย เนื่องจากยอมรับกันว่า "กฎหมายคือคำสั่งของ รัฐอธิปัตย์" ดังที่ปรากฏในคำกล่าวของพระบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ความว่า ¹⁴⁸

“...เราจะต้องระวังอย่าคิดเอากฎหมายไปปนกับความดี ความชั่ว ฤๅความ ยุติธรรม กฎหมายเป็นคำสั่งเป็นแบบที่เราจะต้องปฏิบัติตาม แต่กฎหมายนั้นบางทีก็ชั่วได้ ฤๅไม่เป็น ยุติธรรม อะไรไม่ยุติธรรมมีบ่อยเกิดหลายแห่ง เช่น ตามศาสนาต่างๆ แต่กฎหมายนั้นเกิดขึ้นได้ แห่งเดียว คือ จากผู้ปกครองแผ่นดิน ฤๅที่ผู้ปกครองแผ่นดินอนุญาตเท่านั้น...”

แนวคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมืองมองว่ากฎหมายเป็นเรื่องของคำสั่งของผู้ทรงอำนาจรัฐ โดยเป็นเรื่องของเจตจำนงของมนุษย์มิใช่เรื่องเหตุผลของมนุษย์ ดังนั้นกฎหมายจะมีเนื้อความอย่างไรก็ได้ ไม่ใช่เรื่องที่นักนิติศาสตร์ที่จะต้องพิจารณา แต่หากทว่าแนวคิดดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายนานัปการ ¹⁴⁹ เช่น ทำให้นักกฎหมายไม่พยายามอย่างสุดความสามารถ ในการแสวงหาความเป็นธรรมเพราะได้รับการสั่งสอนมาว่ากฎหมายคือเครื่องบังคับบัญชาของสังคม เพราะกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในบ้านเมืองนั้นประกอบด้วยกฎหมายที่เป็นความผิดในตัวมันเอง รวมอยู่ด้วย ¹⁵⁰

2) สำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) สำนักคิดนี้เห็นว่าสิ่งที่เป็นกฎหมายจะต้องเป็นสิ่งที่ใช้เหตุผลเป็นที่เข้าใจและยอมรับของทุกคน และเป็นเรื่องของ ความถูกต้องชอบธรรม (right) โดยยึดหลักคุณค่าอันเป็นสากลและหลักเหตุผล ¹⁵¹ หากพิจารณาว่า สิ่งใดเป็นกฎหมาย (ในที่นี้คือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ) สำนักกฎหมายธรรมชาติจะต้อง พิจารณาในเรื่องของความชอบธรรมและเนื้อหาสาระด้วย ไม่ว่าจะเป็นที่มาของอำนาจในองค์กร และสถาบันการเมืองต่างๆ ของรัฐที่จะไปดำเนินการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพต้องมีความชอบธรรม การใช้อำนาจทั้งระดับอำนาจอธิปไตยและอำนาจทางปกครองอื่นๆ ต้องคำนึงถึง

¹⁴⁸ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, “กฎหมายเล่ม 1”, อ่างใน มานิตย์ จุมปา. “ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย,” พิมพ์ครั้งที่ 16, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562).

¹⁴⁹ สมยศ เชื้อไทย, “ทฤษฎีกฎหมายนิติปรัชญา,” พิมพ์ครั้งที่ 21. (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562), น.137.

¹⁵⁰ เพิ่งอ้าง.

¹⁵¹ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, กฎหมายธรรมชาติ (Natural Law), หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 5 ตุลาคม 2554.

หลักสิทธิเสรีภาพอันเป็นคุณค่าสากล ทั้งนี้ ได้มีการพิจารณาถึงการกระทำรัฐประหารกับความเป็นธรรมทางกฎหมายในประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้¹⁵²

(1) หลักความมีประสิทธิภาพ (The Principle of Effectiveness) ในการใช้บังคับ ซึ่งคำสั่งหรือกฎเกณฑ์ที่ออกโดยอำนาจของผู้ก่อการปฏิวัติรัฐประหารถือว่ามีอำนาจในฐานะ "รัฐอธิปัตย์" มีอำนาจปกครองสูงสุดปกครองรัฐ

(2) หลักความชอบธรรมของการไม่เคารพเชื้อพ้องคำสั่งหรืออำนาจที่ใช้โดยวัตถุประสงค์ที่มิชอบ เพราะคำสั่งนั้นไม่ได้มาจากความชอบธรรมหรือความตกลงปลงใจจากประชาชน

(3) หลักความจำเป็น (The Principle of Necessity) เมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหารเกิดขึ้นแล้ว จำเป็นที่ต้องใช้อำนาจในฐานะรัฐอธิปัตย์ในการปกครองให้รัฐเกิดความสงบ การบังคับใช้กฎหมายจึงจำเป็นต้องมีความเด็ดขาดโดยอยู่บนแนวคิดที่เชื่อว่า “เป้าหมาย” (Ends) สำคัญกว่า “วิธีการ” (Means) เสมอ

(4) หลักการเรียกร้องค่าเสียหายชดเชยต่อการละเมิดใดๆ โดยถือว่าไม่มีผู้ใดจะแสวงหาประโยชน์ได้จากการกระทำอันมิชอบของตน แม้การปฏิวัติจะได้รับการรับรองความชอบธรรมภายหลัง แต่กระนั้นก็ต้องมีการจ่ายค่าทดแทนต่างๆ ให้ราษฎรหากมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้นอันเนื่องจากการละเมิดสิทธิของคณะปฏิวัติรัฐประหารดังกล่าว

(5) หลักที่ว่าศาลจะไม่ปล่อยให้ตัวเองตกเป็นเครื่องมือของความไม่เป็นธรรม เพราะการใช้อำนาจปกครองรัฐไม่ได้มาจากกระบวนการที่ชอบธรรม

(6) หลักการให้การยอมรับทางกฎหมายต่อผู้ก่อการปฏิวัติ รัฐประหารที่ควบคุมอำนาจรัฐได้อย่างมั่นคงในความเป็นจริง โดยถือว่าการยอมรับนี้เป็นไปก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ แนวคิดที่เชื่อว่า “เป้าหมาย” (Ends) สำคัญกว่า “วิธีการ” (Means) เสมอ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจะใช้วิธีการอย่างไรนั้นไม่ใช่ประเด็นสำคัญ ดังนั้นเสี่ยงภัยกับการกระทำตามอำเภอใจ (Arbitrary) ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่อาจคาดหมายผลของการกระทำของตนได้

(7) หลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (pacta sunt servanda) หลักการข้อนี้ปรากฏร่วมทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เป็นหลักที่ ฮิวโก โกรเชียส (Hugo Grotius) ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญข้อหนึ่งในกฎหมายธรรมชาติ ตามหลักการนี้ถือว่า รัฐบาลที่

¹⁵² สิทธิกร ศักดิ์แสง, สถานะทางกฎหมายกับการยอมรับและปฏิเสธความชอบธรรมของการคณะปฏิวัติ รัฐประหาร, รัฐศาสตร์, ปีที่ 60, ฉบับที่ 2, กุมภาพันธ์ 2555.

ได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญยอมให้คำมั่นไม่ว่าโดยเปิดเผยหรือโดยปริยายต่อผู้เลือกตั้งว่าจะรักษาเทิดทูนไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นหากมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ย่อมถือเป็นการทำลายล้างจะอันมีต่อผู้เลือกตั้งอันเป็นการฝ่าฝืนต่อหลักการข้อนี้

(8) หลักที่ว่ารัฐบาลควรมาจากความยินยอมของประชาชนไม่ว่าประชาชนนั้นๆ จะเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงตั้งหรือไม่ เพราะรัฐบาลได้ยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายและยอมผูกพันการกระทำใดๆ ของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่รัฐบาลได้ตราขึ้น แต่ต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นคือจากสองประการ

ประการแรก การออกกฎหมายต้องอาศัยวิถีทางประชาธิปไตย คือ การตรากฎหมายโดยความเห็นชอบของประชาชนโดยตรงหรือขององค์กรผู้แทนปวงชนในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน

ประการที่สอง เนื้อหาของกฎหมายไม่ฝ่าฝืนหลักกฎหมายทั่วไปอันเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เช่น หลักสมควรแก่เหตุ หลักความได้สัดส่วนและหลักความเสมอภาค เป็นต้นมีบทบัญญัติที่รับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนตั้งอยู่บนหลักการที่เคารพการใช้สิทธิและรักษาเสรีภาพของประชาชน โดยทั่วไปกฎหมายที่บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่กล่าวมานี้ ได้แก่ กฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน คือ รัฐธรรมนูญ จึงสามารถให้หลักประกันแก่สถานภาพทางกฎหมายของประชาชนได้ดีที่สุด ไม่ใช่ประกาศคณะปฏิวัติ

(9) หลักเรื่องสิทธิในการกำหนดวิญญ์ประโยชน์ของตนเอง (The Principle of the Right to Self-determination) และการไม่ยอมรับต่อการเลือกปฏิบัติต่อเผ่าพันธุ์ (Racial Discrimination)

4.5.3.2 การรับรองความสมบูรณ์การกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ในกรณีประเทศไทย เมื่อคณะรัฐประหารได้ทำการยึดอำนาจได้สำเร็จ คณะรัฐประหารในไทยมักจะใช้วิธีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและเสนอให้พระมหากษัตริย์ลงนามประกาศใช้¹⁵³ โดยมีหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (Countersign the Royal Command) มีการออกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวรับรอง

¹⁵³ ข้อสังเกตสำหรับในกรณีการรัฐประหารเมื่อ 16 กันยายน 2500 เนื่องจากไม่ได้มีการล้มเลิกรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในขณะนั้น พระมหากษัตริย์จึงได้ใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร มีพระบรมราชโองการออกประกาศและคำสั่งรวมถึงเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ โดยมีผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

สถานะของประกาศและคำสั่งของคณะรัฐประหารให้ชอบด้วยกฎหมาย¹⁵⁴ ทั้งนี้ อาจมีการรับรองความสมบูรณ์สถานะทางกฎหมายของคำสั่งหรือประกาศ¹⁵⁵ และรวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องของคณะรัฐประหารให้ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹⁵⁶ ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรอีกด้วย

การรับรองสถานะทางกฎหมายของการรัฐประหารโดยองค์กรตุลาการเมื่อเกิดการรัฐประหารขึ้น องค์กรตุลาการของไทยในอดีตมักมีแนวคิดในการยอมรับการกระทำรัฐประหารโดยยอมรับว่าผู้ที่ทำการยึดอำนาจในการทำรัฐประหารย่อมเป็น “รัฐอธิปัตย์” และถือว่าคำสั่งและประกาศของคณะรัฐประหารมีสถานะเป็นกฎหมาย ดังเช่นที่ หยุต แสงอุทัย ได้เขียนหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 45/2496 โดยเห็นว่า

“...การปฏิวัติหรือรัฐประหารนั้น ในครั้งแรกเป็นการผิดกฎหมาย แต่เมื่อผู้ใดกระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารจนสำเร็จบริบูรณ์ กล่าวคือ สามารถยึดอำนาจอันแท้จริงของตนได้ โดยปราบปรามอำนาจของรัฐบาลเก่าหรือกลุ่มบุคคลที่ต่อต้านแพ้ราบคาบไปแล้ว ก็เป็นรัฐอธิปัตย์มีอำนาจสูงสุดในรัฐ ฉะนั้นจึงอยู่ในฐานะที่จะให้รัฐธรรมนูญใหม่และยกเลิกกฎหมายเดิม บัญญัติกฎหมายใหม่ตามชอบใจ...”¹⁵⁷

อย่างไรก็ตามในระยะหลังการยอมรับอำนาจในการกระทำรัฐประหารโดยองค์กรตุลาการนั้นเริ่มเปลี่ยนแปลงไป ผู้พิพากษาไทยบางท่านได้ปฏิเสธอำนาจของคณะรัฐประหาร¹⁵⁸ เช่น กิรติ กาญจนรินทร์ ผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำวินิจฉัยในคดีหมายเลขแดง ที่ อม. 9/2552 โดยมีคำวินิจฉัยส่วนตนว่าศาลไม่อาจรับรองอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคลที่ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร เพราะเป็นการได้อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย โดยสรุปเหตุผลได้เป็นสี่ประการ¹⁵⁹ คือ

¹⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 36

¹⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 222

¹⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 309

¹⁵⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 45/2496 อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 146*, น.83.

¹⁵⁸ คำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ อม. 9/2552 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, บทบรรณาธิการจากเว็บไซต์ www.pub-law.net สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2561, จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1406>.

¹⁵⁹ ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ศาลรัฐประหาร ตุลาการ ระบอบเผด็จการ และนิติรัฐประหาร,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (นนทบุรี : ฟ้าเดียวกัณ, 2560), น.168.

ประการที่หนึ่ง ศาลมีพันธกิจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรวมทั้งปกป้องรักษาประชาธิปไตย

ประการที่สอง หากศาลรับรองรัฐประหารเท่ากับเป็นการไม่รับใช้ประชาชนและไม่ปกป้องรักษาประชาธิปไตย และย่อมเป็นการส่งเสริมให้เกิดการรัฐประหารในครั้งต่อไป

ประการที่สาม ในโลกปัจจุบัน นานาอารยประเทศไม่ยอมรับการทำรัฐประหารแล้ว เมื่อบริบทเปลี่ยนไปจากเดิม ศาลจึงไม่อาจรับรองรัฐประหารดังที่เคยปรากฏตามคำพิพากษาในอดีตได้

ประการที่สี่ คณะรัฐประหารเป็นผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 113 อันเป็นการกระทำความผิดในตัวเอง จึงไม่มีสถานะเป็นรัฐอธิปไตย และต่อให้มีการนิรโทษกรรมตนเองในภายหลัง ก็ย่อมไม่ได้เป็นรัฐอธิปไตย

ในทางกฎหมายมหาชน การรับรองและคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลในการต่อต้านการล้มล้างรัฐธรรมนูญวิธีการที่สำคัญอย่างหนึ่งต่อการคุ้มครองหลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญถือเป็นเครื่องแสดงออกถึงอุดมการณ์สูงสุดในระบบกฎหมายและเป็นเครื่องในการใช้ควบคุมอำนาจสถาบันต่างๆ¹⁶⁰ บุคคลจึงมีสิทธิร้อง¹⁶¹และสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีอันเป็นหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน¹⁶² หากจะมีกลุ่มบุคคลล้มล้างรัฐธรรมนูญหรือมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยการทำรัฐประหารเพื่อปกครองด้วยรัฐบาลทหาร แม้ด้วยบทบัญญัตินี้จะมีปัญหาในตัวเองบ้างในตัวเอง เนื่องจากแม้รัฐธรรมนูญจะรับรองว่าบุคคลมีสิทธิต่อต้านการรัฐประหารโดยสันติวิธีแต่ต่อมาภายหลังคณะรัฐประหารก็ดีหรือรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหารก็ดีจะตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรมย้อนหลังมิได้เนื่องจากการที่ประชาชนออกมาต่อต้านการทำรัฐประหารเป็นสิ่งที่ชอบธรรมในตัวเอง ดังนั้น จึงต้องถือว่าเหตุการณ์ใดๆ

¹⁶⁰ อานนท์ มาเฝ้า, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 106*, น.75.

¹⁶¹ รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2560 มาตรา 49 บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้ ผู้ใดทราบว่ามีกระทำความผิดหนึ่ง ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ การดำเนินการตามมาตรานี้ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง

¹⁶² ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย,” พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.260.

ในช่วงที่มีการต่อต้านของประชาชนเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่รัฐบาลจะตรากฎหมายนิรโทษกรรมหรือออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้เฉพาะทหารที่ใช้กำลังอำนาจปราบปรามประชาชนก็อาจได้รับแรงต่อต้านได้ หากเกิดกรณีการใช้สิทธิในการปกป้องรัฐธรรมนูญ 2550 นี้เองย่อมส่งผลต่อการยอมรับในสถานะทางกฎหมายของการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และอาจมีผลตามมาต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 และกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้

ปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ชาติดำรงอยู่ได้และไม่ถูกยกเลิกคือการบังคับใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้สอดคล้องหลักความเป็นสากลกับบริบทของกระแสโลก การตีความตามแผนงานของยุทธศาสตร์ชาติจะต้องสอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตย ดังเช่น กรณี มาตรา 45 ในรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์¹⁶³ ที่แม้จะมีการปรับแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่อยมาประมาณ 25 ครั้ง แต่การกำหนดหลักการแนวนโยบายด้านสังคม (The directive principle of social policy) ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดหลักการพื้นฐานที่รัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กับการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในมาตรานี้ก็ไม่เคยถูกแก้ไข

จากที่กล่าวในบทที่สอง เกี่ยวกับพัฒนาการในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจะพบว่าการวางแผนระยะยาวต่างๆ และการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเอาไว้ในรัฐธรรมนูญล้วนต้องได้รับอิทธิพลจากสังคมนิยมที่ต้องการความเป็นเอกภาพ กล่าวคือ การเน้นแนวคิดในการจัดกิจกรรมของมนุษย์ในลักษณะที่ต้องมีการรวมหรือร่วมมือกันเสมอ¹⁶⁴ ขณะที่บริบทของโลกในยุคปัจจุบันมุ่งเข้าสู่กระแสของความเป็นเสรีนิยมประชาธิปไตย จึงเป็นเรื่องปกติที่หากกรอบยุทธศาสตร์ชาติไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพสังคมก็ย่อมจะมีความเสี่ยงในการถูกยกเลิกการบังคับใช้อยู่เสมอ

¹⁶³ ปกรณ์ ปรียากร, “การพัฒนานโยบายการบริหารราชการแผ่นดินไปสู่การพัฒนาที่มุ่งเน้นความสมดุล บทวิเคราะห์สาระสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552), น.49.

¹⁶⁴ สมเกียรติ วันทะนะ, “อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย,” พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : อักษรข้าวสวย, 2551) น.75.

แม้ว่าเนื้อหาและวิสัยทัศน์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติประกอบไปด้วยแนวคิดแบบต่างๆ อันได้แก่ สังคมนิยม ชาตินิยม และรัฐนิยม¹⁶⁵ แต่การร่างรัฐธรรมนูญและแผนยุทธศาสตร์ชาติฉบับปัจจุบันภายหลังการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็อาจนำไปสู่ประชาธิปไตยได้หากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตย¹⁶⁶ โดยเฉพาะการยินยอมให้มีการปะทะทางความคิดท่ามกลางความแตกต่างทางความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองของคนในสังคม ทั้งจากการมีส่วนร่วมของทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อให้แผนพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องต่อความต้องการของสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้รู้ว่าประชาชนคือเจ้าของยุทธศาสตร์ชาติร่วมกัน¹⁶⁷ ขณะที่การสร้างการยอมรับและการสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อให้การปฏิบัติเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นไปตามแผนที่วางไว้ ไม่ควรใช้เพียงวิธีของกลไกทางการตลาดแต่ต้องมุ่งหวังไปที่การทำให้กระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเปิดกว้างในทุกๆ ด้าน โดยยึดหลักการประชาธิปไตยในการ

¹⁶⁵ สุวิทย์ เมษินทรีย์ เอกสารประกอบการบรรยายในหัวข้อ “วิสัยทัศน์และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี,” กรรมาธิการวิสามัญจัดทำวิสัยทัศน์และออกแบบอนาคตประเทศไทย สถาปนิกรูปแห่งชาติ เมื่อ 13 สิงหาคม 2558.

¹⁶⁶ ฐากรณ์ ศิริยุทธวัฒนา, “กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย,” พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561), น.103.

¹⁶⁷ คำปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“...เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติซึ่งผู้เข้ามาบริหารประเทศแต่ละคณะจะได้กำหนดนโยบายและวิธีดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป ทั้งยังสร้างกลไกในการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ ที่สำคัญและจำเป็นอย่างร่วมมือร่วมใจกัน รวมตลอดทั้งการลดเงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้ประเทศมีความสงบสุขบนพื้นฐานของความรู้รักสามัคคีปรองดอง การจะดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ให้ลุล่วงไปได้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนทุกภาคส่วนกับหน่วยงานทั้งหลายของรัฐตามแนวทางประชารัฐภายใต้กฎเกณฑ์ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและประเพณีการปกครองที่เหมาะสมกับสถานการณ์และลักษณะสังคมไทย หลักความสุจริต หลักสิทธิมนุษยชน และหลักธรรมาภิบาล อันจะทำให้สามารถขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างเป็นขั้นตอนจนเกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม...”

ให้ประชาชนจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ได้โดยเสรี¹⁶⁸ ภาครัฐควรมีบทบาทในการกำหนดประเด็นการพัฒนาและวิสัยทัศน์ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ขณะที่การสร้างการมีส่วนร่วมที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการ เช่น¹⁶⁹ การใช้สื่อประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจให้ประชาชนทุกคนรู้จักแผนยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งในระดับชุมชน จังหวัด และระดับภาค ควรเป็นในรูปแบบของการสร้างการมีส่วนร่วมตามที่กรอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 77 ให้มากยิ่งขึ้น



¹⁶⁸ เสถียร เขยประทับ, “การสื่อสารทางการเมืองและประชาธิปไตยในสังคมพัฒนาแล้ว,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น.208.

¹⁶⁹ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2562 เรื่อง ความก้าวหน้าของยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ ณ เดือนเมษายน 2562

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เมื่อพิจารณาแนวคิดเจตจำนงแห่งรัฐนับตั้งแต่สมัยกลางเป็นต้นมาแล้ว เราอาจสรุปได้ว่าเจตจำนงหรือวัตถุประสงค์ของรัฐในแต่ละยุคย่อมเกิดขึ้นจากบริบททางโลกทัศน์ของคนแต่ละยุคสมัยแตกต่างกัน สำหรับในยุคคลาสสิก และยุคกลางเจตจำนงแห่งรัฐจะเน้นความมีเสถียรภาพอันมีเป้าหมายในการสนับสนุนสถาบันกษัตริย์และสถาบันศาสนา ส่วนในยุคสมัยใหม่เจตจำนงแห่งรัฐจะมีความเป็นพลวัตรและปรับตัวให้เข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีการแสดงเจตจำนงผ่านการเลือกตั้งของประชาชน คนในแต่ละรุ่นย่อมไม่สามารถผูกมัดความคิดให้คนในรุ่นต่อไปได้ โดยแนวคิดตามกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่นี้ ต้องใช้ระบบกฎหมายสนับสนุนจึงจะดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดแนวคิดความสูงสุดแห่งอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนที่ทำให้รัฐสามารถบัญญัติกฎหมายได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด โดยมีระบบกฎหมาย ระบบการปกครอง ฝ่ายบริหารและกระบวนการนิติบัญญัติที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบเข้ามาสนับสนุน และมีความเป็นพลวัตรต่อเนื่องไปอยู่เสมอ

ขณะที่เมื่อทำการศึกษาความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาและยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยแล้ว จะสามารถแบ่งวิวัฒนาการของจัดทำวางแผนพัฒนาและยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยได้ออกเป็นสี่ยุค ได้แก่ ยุคที่หนึ่ง คือ การจัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจ ที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการวางแผนทิศทางการพัฒนาของประเทศ ยุคที่สอง คือ การจัดทำผังเศรษฐกิจของประเทศ ถือเป็น การก่อตั้งคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจชุดแรก พร้อมกับการเกิดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในหมวด “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ยุคที่สาม คือ การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (และสังคม) แห่งชาติ ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศไทยได้ยกร่างแผนพัฒนาได้สำเร็จ จนมาถึงยุคที่สี่ คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้แผนระยะยาวและมีสภาพบังคับทางกฎหมายเป็นครั้งแรก ซึ่งหากพิจารณาพัฒนาการในการจัดทำแผนดังกล่าวจะพบว่าประเทศไทยยังคงมีแนวโน้มที่จะใช้การจัดทำแผนระยะยาวเพื่อเป็นเครื่องมือในทางการเมืองหรือการสร้างบทบาทในการพัฒนาประเทศ โดยไม่มีทีท่าว่าจะผ่อนคลายแนวความคิดดังกล่าว แล้วหันกลับไปใช้การกำหนดนโยบายในระบบรัฐสภาแต่อย่างใด

โดยหากศึกษาปัญหาที่นำมาสู่การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะพบว่า การพัฒนาประเทศในช่วงปี 2555 ประสบปัญหาในสามประการ ได้แก่ ปัญหาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย

ถดถอยลงเรื่อยๆ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียน ปัญหาการขาดความชัดเจนในการกิจสมัยใหม่ของรัฐ เนื่องจากการกำหนดหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจไม่เหมาะสมกับทิศทางในอนาคตมากขึ้นเรื่อยๆ และปัญหาการขาดความต่อเนื่องในแต่ละภารกิจของรัฐ เนื่องจากวิกฤติความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ ปัญหาทั้งสามประการดังกล่าวมานำมาสู่แนวคิดในการวางยุทธศาสตร์ประเทศอันเป็นนโยบายของรัฐบาลในช่วงปี 2554 เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ โดยนำแนวคิดของประเทศมาเลเซียมาเป็นคู่เทียบในการวางแผนระยะยาวเพื่อการพัฒนาประเทศ

ภายหลังการรัฐประหารในปี 2557 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ¹ ได้สั่งการในที่ประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2557² สั่งการให้ทุกส่วนราชการเร่งรวบรวมประเด็นและข้อเสนอต่างๆ ที่เห็นควรเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวบรวมและจัดทำเป็นข้อเสนอในภาพรวมเพื่อเสนอคณะรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณาก่อนนำเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ³ โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอให้มี “การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ”⁴ ในตอนต้นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำการรวบรวมข้อเสนอจากส่วนราชการต่างๆ โดยได้ตัดข้อเสนอเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไว้ในรัฐธรรมนูญออก มีเพียงการเสนอให้พิจารณากำหนดหลักการในรัฐธรรมนูญให้มีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้ในการพัฒนาประเทศและจัดสรรงบประมาณ ปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับ/กฎระเบียบเกี่ยวกับจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้เป็นกรอบในการจัดทำร่วมกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายรัฐบาลนำไปสู่การจัดทำงบประมาณแผ่นดินที่สนับสนุนการพัฒนาที่ชัดเจน

¹ ประกาศ แต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ *ราชกิจจานุเบกษา* หน้า 1 เล่ม 131 ตอนพิเศษ 82 ง ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2557

² หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว76 เรื่อง ข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2557

³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เอกสารสรุปสาระสำคัญและรายงานข้อมูลมติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประจำเดือนสิงหาคม 2557 เรื่อง ข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2557

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทย (เล่มที่ 2) ภาคผนวก,” (ธันวาคม 2557)

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยังยืนยันข้อเสนอให้มีการบรรจุประเด็นยุทธศาสตร์ชาติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยได้มุ่งหวังให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเครื่องมือสำคัญของการขับเคลื่อนประเทศในอนาคต⁵ ขณะที่นักกฎหมายไทยบางส่วนยังถือว่าในช่วงระหว่างที่คณะรัฐประหารยังครองอำนาจอยู่ การใช้อำนาจของคณะรัฐประหารในระหว่างนี้ย่อมเป็นการแสดงเจตจำนงของคณะรัฐประหารมิใช่การแสดงเจตจำนงของประชาชน การกระทำของคณะรัฐประหารย่อมมีผลบังคับใช้อย่างที่ประชาชนไม่อาจขัดขึ้นได้⁶ โดยรัฐธรรมนูญ 2560 ถือว่ามีที่มาจากการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติบางส่วนก็มีที่มาจากการออกคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ⁷ และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติก็มีที่มาจากองค์กรต่างๆ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เช่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ

หากพิจารณาสภาพปัญหาที่มาและความสำคัญที่ถูกระบุไว้ในยุทธศาสตร์ชาติถูกระบุว่า “ในช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ของประเทศในระยะยาว จึงส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับนโยบายพรรคการเมืองหรือนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลทำให้ขาดความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายสำคัญและขาดบูรณาการ ทั้งในระดับนโยบาย และการนำสู่การปฏิบัติ ถือเป็น

⁵ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กล่าวในรายการ “คืนความสุขให้คนในชาติ” ออกอากาศทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย วันศุกร์ที่ 25 กันยายน 2558 เวลา 20.15 น. ความตอนหนึ่งว่า

“...สำหรับการขับเคลื่อนประเทศ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปในอนาคตข้างหน้า รัฐบาลได้ผนวก 11 ประเด็นปฏิรูปของ คสช. เข้ากับ ข้อเสนอเดิมของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) 36 ประเด็นปฏิรูปกับอีก 7 ประเด็นพัฒนา รวมทั้งนโยบายใหม่ๆ ของรัฐบาล กำหนดออกมาเป็นแนวทางบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พุทธศักราช 2560 - 2564) และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีเพื่อจะเป็นเข็มทิศการเดินหน้าประเทศ...”

⁶ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, “ปัญหาทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการปฏิวัติ,” (วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539).

⁷ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2561 เรื่อง กลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2561

การสูญเสียโอกาส และสิ้นเปลืองทรัพยากรของประเทศ”⁸ แล้วจะพบว่า ผู้ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไม่ได้มองกระบวนการเสนอนโยบายของการปกครองในระบบรัฐสภาว่าเป็นการแสดงเจตจำนงแห่งรัฐ และการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติยังขัดกับหลักในการจัดทำแผนระยะยาวที่ปกติแล้วการจัดทำแผนระยะยาวจะทำในแผนเฉพาะด้าน เนื่องจากการรวมทุกประเด็นการพัฒนาประเทศเข้ามาในแผนระยะยาวในแผนเดียวย่อมไม่สามารถคาดการณ์เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง การจัดทำแผนระยะยาวจึงมักจัดทำแผนเป็นรายประเด็นหรือรายโครงการต่างๆ ที่มีความเป็นรูปธรรม ขณะที่การอ้างว่าการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองก็ย่อมไม่สามารถใช้อ้างเป็นเหตุผลในการดำเนินการแก้ไขต่อปัญหาดังกล่าว เนื่องจากกระบวนการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทยซึ่งปกติมักถูกแทรกแซงโดยกองทัพสามารถย่อมไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการวางแผนเป็นเอกสาร ข้อเสนอให้มีการยกเลิกการจัดทำแผนระยะยาวในแผนเดียวเพื่อให้มีการแยกไปจัดทำแผนระยะยาวในรายประเด็นจึงมีความเหมาะสมกว่าด้วยประการทั้งปวง⁹

แม้ว่าเนื้อหาในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะไม่ได้มีความแตกต่างจากกรอบการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ไทยได้เคยถือปฏิบัติในทางนโยบายมากนัก แต่ด้วยสภาพบังคับทางกฎหมายที่มีโทษรุนแรงและบังคับให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ และด้วยกรอบระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติที่ยาวนานถึง 20 ปี ย่อมทำให้เกิดความสับสนในบทบาทในการปฏิบัติราชการตามหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการให้บริการสาธารณะให้ทันสมัยและการบริหารราชการแผ่นดินต้องสอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยและนิติรัฐ ขณะที่มองในกระบวนการของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแล้วได้มีการดำเนินการร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาตินับตั้งแต่ภายหลังการเกิดเหตุการณ์รัฐประหารโดยผู้มีอำนาจร่างยุทธศาสตร์ชาติก็คือคณะรักษาความสงบแห่งชาติและบุคคลต่างๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ย่อมทำให้ความชอบธรรมในการนำยุทธศาสตร์ชาติมาปรับใช้กับกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยเกิดข้อกังขาในหลายมิติซึ่งควรจะต้องมีการแก้ไขที่สาเหตุของปัญหาต่อไป

⁸ สำนักข่าวอิศรา, “บริหารแผ่นดินให้ความสำคัญต่อนโยบายการเมือง! เปิดเหตุผลจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2562, จาก https://www.isranews.org/isranews-news/59457-isranews_59457.html.

⁹ ดูเพิ่มเติมในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.2.1 การวางแผนคือเรื่องของอนาคต

ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยยังคงเลือกทางเดินที่จะให้ประเทศไทยมีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต่อไป เพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติประสบความสำเร็จสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงเรื่องต่างๆ อันมีประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำและการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

เหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญในปีพุทธศักราช 2475 ถือเป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบกฎหมายของไทยเป็นอันมาก กล่าวคือ จากเหตุการณ์ครั้งนั้นประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากรัฐที่มีปกครองโดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์รัฐชาติปิตัย (Sovereign) กษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจและพระบรมเดชานุภาพเด็ดขาดและล้นพ้นแต่พระองค์เดียว¹⁰ มาสู่การวางหลักการการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ ซึ่งปัจจุบันเรารู้จักกันในนามของ “นิติรัฐ”¹¹ โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นในทางนิติบัญญัติ ในทางตุลาการ และในทางบริหาร ล้วนจะต้องต้องเป็นการใช้อำนาจที่มาจากกฎหมายทั้งสิ้น¹²

ทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การมีคณะรัฐมนตรีเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายบริหารจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าว ถือเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างของระบบการบริหารบุคลากรของภาครัฐไปโดยปริยาย จากการที่ข้าราชการต้องทำหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของพระมหากษัตริย์ที่มีอำนาจเป็นล้นพ้น เปลี่ยนเป็นการแยกกันทำหน้าที่ตามบทบาทของข้าราชการการเมืองซึ่งมาจากการปกครองในระบบรัฐสภาและบทบาทของข้าราชการประจำที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติตามกรอบนโยบายที่ได้รับมาจากฝ่ายการเมือง

บทบาทของข้าราชการการเมืองจึงเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการปรับเปลี่ยนนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่างๆ ให้ทันต่อการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงตามเจตจำนงแห่งรัฐ

¹⁰ วิษณุ เครืองาม, “กฎหมายรัฐธรรมนูญ,” พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2530), น.305 – 307.

¹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คณะราษฎรกับการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมาย” จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปีประชาธิปไตย รวมบทความ (2556) (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา), น.23.

¹² โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, หลักนิติธรรมคืออะไร?, มติชนรายวัน (25 กุมภาพันธ์ 2559).

ในแต่ยุคสมัย ขณะที่บทบาทของข้าราชการประจำคือการขับเคลื่อนนโยบายการทำงานต่างๆ ของฝ่ายข้าราชการการเมืองให้สอดคล้องกับหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และหลักความต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลักความต่อเนื่องถือเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายข้าราชการประจำในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้นโยบายต่างๆ บรรลุผลสำเร็จ โดยไม่สามารถโยนภาระงานนี้ไปยังฝ่ายข้าราชการการเมืองได้

การเกิดขึ้นของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยอ้างว่าการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทำให้การขับเคลื่อนนโยบายไม่มีความต่อเนื่อง นับเป็นสิ่งสะท้อนความไม่เข้าใจในบทบาทตนเองของข้าราชการประจำของไทยในระบอบประชาธิปไตย อันนำมาซึ่งจุดเริ่มต้นของความไม่ชัดเจนตามมาอีกหลายประการ ตั้งแต่เรื่องเล็กน้อยอย่างเช่นการเพิ่มขึ้นตอนในการดำเนินการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ จนไปถึงการกำหนดบทบาทในการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ดังข้อเสนอต่อการปรับปรุงกฎหมายในระดับต่างๆ ของผู้เขียน ดังนี้

5.2.1.1 การปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

1) การกำหนดให้ชัดเจนว่าสถานะของแผนยุทธศาสตร์ชาติคือกรอบในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมีผลโดยตรงต่อการใช้อำนาจของรัฐบาล รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน¹³ การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติและแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ¹⁴ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ¹⁵ จึงควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าสถานะของแผนยุทธศาสตร์ชาติมีขึ้นเพื่อเป็นแนวทางให้คณะรัฐมนตรีใช้เป็นกรอบในการวางแผนทางแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา โดยผู้ที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติก็คือ คณะรัฐมนตรี ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยฝ่ายบริหารและผู้กำกับดูแลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติในหน่วยงานของรัฐทุกหน่วย

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 162

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 142

¹⁵ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 วรรคสี่

2) ยกเลิกการให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติของคณะรัฐมนตรี

การกำหนดให้ชัดเจนว่าสถานะของแผนยุทธศาสตร์ชาติมีขึ้นเพื่อเป็นแนวทางให้คณะรัฐมนตรีใช้เป็นกรอบในการวางแผนทางแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา ย่อมไม่สร้างความสับสนว่ายุทธศาสตร์ชาติมีสถานะเป็นแผนงานหนึ่งและมีสภาพบังคับในทางการเมืองเป็นสำคัญ ฉะนั้น จึงเห็นควรให้มีการยกเลิกข้อบัญญัติเกี่ยวกับที่สมาชิกรัฐสภาชุดแรก ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560 มีอำนาจในการตรวจสอบรัฐบาลโดยส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้¹⁶ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง อันถือเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีผ่านกระบวนการทางรัฐสภาตามปกติ

3) ยุบเลิกหมวดเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความซ้ำซ้อนกันในรัฐธรรมนูญ

โครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2560 ยังมีเนื้อหาที่ทับซ้อนกันในสามหมวดที่ควรจะต้องทำการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นหมวดเดียวกัน ได้แก่ หมวดหน้าที่ของรัฐ หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ และ หมวดการปฏิรูปประเทศ แม้รัฐธรรมนูญทั้งสามหมวดจะมีรายละเอียดปลีกย่อยในการต้องการบังคับใช้ที่แตกต่างกันแต่การที่รัฐธรรมนูญคือกฎหมายพื้นฐานชั้นสูงสุดซึ่งเป็น “เครื่องมือที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ” จึงควรมีความเข้าใจง่ายและเป็นระบบและควรรวมเข้ามาในหมวดเดียวกันเพื่อเป็นหลักประกันในการจัดการกิจของรัฐสมัยใหม่ ได้แก่ ¹⁷ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความปลอดภัยของรัฐ การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมโดยไม่ยัดเยียดชั้นนำ การจัดสวัสดิการสังคม และการสร้างความเป็นธรรมในสังคม การส่งเสริมความประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและจัดให้มีระบบสวัสดิการอย่างทั่วถึง และการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

¹⁶ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 29

¹⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน,” (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.75.

5.2.1.2 การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติฉบับปัจจุบันมีผลทางกฎหมายอย่างยิ่งต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ¹⁸ ในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ¹⁹ การรายงานผลการดำเนินการ²⁰ และให้ความร่วมมือต่างๆ²¹ รวมไปถึงต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเมื่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติร้องขอให้มีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการใช้อำนาจกำกับดูแลและอำนาจบังคับบัญชาในการสั่งการ ซึ่งถือว่าเป็นการเพิ่มบทบาทของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างมาก ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องพิจารณาหากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในโอกาสต่อไป ดังนี้

1) การยกเลิกการจัดทำแผนแม่ภายใต้บทยุทธศาสตร์ชาติ

สำหรับสถานะทางกฎหมายของยุทธศาสตร์ชาติ คือกระทำทางรัฐบาลที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยจัดทำในรูปแบบของพระบรมราชโองการซึ่งเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เช่นเดียวกับแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ปกติได้กระทำมาแล้ว หากแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีกรอบระยะเวลาและเนื้อหาที่แคบกว่าและไม่ต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งหากพิจารณาตามความในมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเพื่อใช้เป็น “กรอบ” ในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน

สถานะของยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวสอดคล้องกับนิยามของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติคือเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาประเทศเพื่อใช้เป็น “กรอบ” ²² ในการพัฒนาประเทศที่มีไว้ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ามาบริหารประเทศ ก่อนที่จะมีการจัดทำ

¹⁸ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 วรรคสอง

¹⁹ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 10 วรรคสาม

²⁰ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 24

²¹ พระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (3)

²² สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จดหมายข่าวยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ, ปีที่ 1, ฉบับที่ 5 (สิงหาคม 2561).

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนระดับอื่นๆ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งหากพิจารณาตามคำนิยามของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว ก็ย่อมถือได้ว่าแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ก็แทบไม่มีความจำเป็นในทางนโยบายเนื่องจากการพัฒนาของไทยได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอยู่แล้ว

ขณะที่การกำหนดให้แผนนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ เป็นแผนระดับที่สองอันมีสถานะเทียบเท่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้นถือเป็นความผิดพลาดอย่างยิ่ง และก่อให้เกิดความสับสนแก่หน่วยต่างๆ ที่ไม่ได้ปฏิบัติงานด้านหน่วยงานด้านความมั่นคง จึงควรให้คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนระดับสองแต่เพียงแผนเดียว

2) ปรับปรุงกรอบระยะเวลาในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

ในกรณีที่ประเทศไทยเล็งที่จะให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติต่อไป กรอบระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์ชาติต้องไม่ผูกมัดต่อคนรุ่นต่อไปในอนาคต ฉะนั้น กรอบระยะเวลาที่เหมาะสมของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ควรปรับปรุงแก้ไขกรอบระยะเวลาให้มีระยะเวลา 12 ปี หรือ สามรอบของกรอบแผนการบริหารราชการแผ่นดินหากมีรัฐบาลครบวาระ และเป็นเวลาที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) และยังเป็นประโยชน์ในการจัดวางแผนนิติบัญญัติ (legislative program) แผนการเงินการคลังของรัฐบาล โดยเฉพาะการประมาณการเกี่ยวกับรายรับ-รายจ่ายล่วงหน้าในระยะปานกลาง (medium-term forward estimation) และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐด้วย ตลอดระยะเวลา 4 ปีของการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีโดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีเป้าหมายหลักไปที่การสะท้อนการแสดงเจตจำนงแห่งรัฐผ่านนโยบายของรัฐบาล

3) ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

สำหรับประเด็นโครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติพึงมีข้อพิจารณาว่า โครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติชุดปัจจุบันจะสามารถให้ข้อเสนอแนะตามหลักวิชาการเพื่อให้การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติซึ่งใช้ต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนานนับสิบปีประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่องได้มากนักน้อยเพียงใด เนื่องจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการทำงานทั้งแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

ฉะนั้นบุคคลที่มาเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบในโครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจึงต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญที่คณะรัฐมนตรีให้การยอมรับ ปรับโครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในสัดส่วนของข้าราชการประจำออกให้เหลือเท่าที่จำเป็นต่อการให้ความเห็นด้านการจัดทำแผนหน่วยงานของรัฐต่างๆ

นอกจากนั้น โครงสร้างของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติชุดปัจจุบันยังมีปัญหาความชอบธรรมในเชิงโครงสร้างของกระบวนการแบ่งแยกอำนาจตามกระบวนการประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา จึงควรมีที่มาที่มีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยตามหลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย อาทิเช่น การบัญญัติให้อดีตนายกรัฐมนตรีทุกท่านเป็นกรรมการยุทธศาสตร์ชาติโดยตำแหน่ง

ขณะที่สัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการในมิติอื่นๆ ที่ต้องมีการสรรหาเพิ่มเติม สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติในการเสนอแต่งตั้งกรรมการยุทธศาสตร์ชาติต้องเสนอชื่อบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดทำแผนเป็นหลัก ไม่ควรให้ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเข้ามามีบทบาทในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมากไปกว่าหน่วยงานอื่น ในกรณีหากต้องการระดมความเห็นเพิ่มเติมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติย่อมสามารถเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมได้อยู่แล้ว โดยฝ่ายเลขานุการก็จะต้องกำหนดประเด็นในการพิจารณาให้มีความเหมาะสมกับสัดส่วนแต่ละด้านของแผนยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

4) ปรับปรุงกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ถือเป็นคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายคณะหนึ่ง ซึ่งโดยปกติของคณะกรรมการตามกฎหมายแล้วจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแนะนโยบายที่เหมาะสมต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องนั้นโดยตรง เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติจึงต้องพึงระมัดระวังบทบาทของตนเองอย่างสูงสุด ด้วยการไม่เข้าไปก้าวก่ายบทบาทการทำงานของคณะรัฐมนตรีในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา อันจะทำให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติอยู่กับฝ่ายตรงข้ามประชาธิปไตยและกลายเป็นองค์กรคณะทำงานแบบเผด็จการฟาสซิสต์ โดยควรยกเลิกกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติมีบทบาทในลักษณะพิเศษ ที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านที่เกี่ยวข้อง

รายงานต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาตินำเรื่องเสนอรัฐสภาทราบเป็นการเฉพาะเรื่องได้โดยตรง

ขณะที่คณะรัฐมนตรีก็ต้องยืนยันบทบาทตนเองในฐานะผู้ที่กำกับการทำงานของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ อาทิ การที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และมีอำนาจในการมีมติให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ การที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติเมื่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติดำเนินแล้วเสร็จ รวมทั้งการพิจารณาในเรื่องอื่นๆ เกี่ยวกับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ เช่น แผนแม่บทแต่ละด้าน การพิจารณาให้ความเห็นชอบในก่อนแก้ไขเพิ่มเติมแผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงหรือความจำเป็นของประเทศ การที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย และประโยชน์ตอบแทนอื่นให้แก่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และการที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการการติดตามการตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีล้วนมีฝ่ายข้าราชการประจำคือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนให้ข้อเสนอแนะในการตัดสินใจใดๆ ในการปฏิบัติราชการของคณะรัฐมนตรี²³ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีล้วนจะไม่เป็นผลเลยหากปราศจากหน่วยงานในการกลั่นกรองความถูกต้องและช่วยประสานขับเคลื่อน โดยเฉพาะบทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่สามารถเสนอแนะให้ปฏิเสธการเสนอเรื่องจากหน่วยงานต่างๆ ที่เสี่ยงต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่ผิดพลาดและไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ²⁴

5.2.2 ข้อเสนอในการปฏิบัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

จากสถานะทางกฎหมายของยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาทำหน้าที่ในการวางกฎหมายเพื่อสนองภาระหน้าที่ของรัฐ องค์กรฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีก็ต้องมีหน้าที่ในการบังคับการตามกฎหมายในที่นี้คือกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้ภารกิจของรัฐเกิดผลเป็นรูปธรรมขึ้นได้จริง ส่วนบทบาทหน้าที่ของ

²³ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรี พุทธศักราช 2559

²⁴ วรณวิมล สีนุชก. “บทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี,” (ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ต้องดำรงตนให้เป็นผู้สนับสนุนและให้คำปรึกษาทางเทคนิค ด้านยุทธศาสตร์ชาติแก่คณะรัฐมนตรี

ขณะเดียวกัน การทำหน้าที่ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติต้องปรับบทบาทตนเองจากการทำหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาด้านประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาคแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นบทบาทที่มีสถานะเทียบเท่ากับความเห็นของส่วนราชการอื่นๆ เป็นบทบาทในการให้คำปรึกษาด้านกระบวนการจัดทำแผนงานแก่หน่วยงานและส่วนราชการต่างๆ ให้หน่วยงานต่างๆ สามารถจัดทำแผนพัฒนาประเทศได้อย่างมีมาตรฐาน อันจะเป็นบทบาทที่เป็นรูปธรรมที่สุดในการพัฒนาประเทศของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยควรให้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย เพื่อให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาด้านกระบวนการจัดทำแผนงานแก่หน่วยงานต่างๆ ให้ชัดเจนด้วย

นอกจากนี้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะการทำหน้าที่ของข้าราชการประจำยังต้องมีความหนักแน่นในการให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ต่อฝ่ายการเมือง เรียนรู้ประสบการณ์จากความผิดพลาดในการให้ข้อเสนอแนะและการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีที่ ดังเช่น กรณีการไม่กล้ายืนยันความเห็นของตนเองต่อฝ่ายการเมืองในการเสนอตัวเป็นเจ้าภาพจัดงาน World Expo 2020 ของประเทศไทย นอกเหนือไปจากการเสนอความเห็นต่างๆ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแปลงแผนงานและโครงการไปสู่การปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยใช้กลไกอื่นๆ อาทิ กลไกในการบังคับบัญชาส่วนราชการ กลไกในทางงบประมาณ และกลไกในการประเมินผลการปฏิบัติราชการในกรณีต่างๆ เป็นต้น²⁵

²⁵ จากเอกสารหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีการคาดว่าเนื่องจากการสนับสนุนการประชุมของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเป็นภารกิจใหม่ ทำให้ต้องมีการใช้กำลังคนเพิ่มขึ้น 150 อัตรา และจะทำการของงบประมาณเพิ่มเติมทั้งสิ้น 1,000 ล้านบาท (เพื่อเป็นงบประมาณด้านบุคลากรและค่าเบี้ยประชุมกรรมการปีละ 200 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มเติมงบประมาณปกติของ สชช. ที่ได้รับอยู่ประมาณ 600 ล้านบาท)

5.2.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ

1) ยืนยันหลักการทำงานของคณะรัฐมนตรีที่มุ่งความรับผิดชอบสูงสุดต่อรัฐสภา

แม้ว่าจะมีข้อเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความสอดคล้องของนโยบายที่ใช้หาเสียงของพรรคการเมืองกับยุทธศาสตร์ชาติ²⁶ แต่หากพิจารณาตามทฤษฎีและหลักทางกฎหมายแล้ว การกำหนดนโยบายของรัฐสภาหรือการบริหารงานของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งย่อมมีความชอบธรรมสูงสุดในการแสดงเจตจำนงแห่งรัฐ ขณะที่หน้าที่ในการจัดทำงบประมาณนั้นเป็นหน้าที่หลักและโดยตรงของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น²⁷ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ) กฎหมาย (ตามหลักนิติรัฐ) และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา (ตามหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา) ฉะนั้น แม้เนื้อหาของยุทธศาสตร์ชาติจะมีผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลผ่านการแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา²⁸ แต่ท้ายที่สุดรัฐบาลต้องมุ่งเน้นไปที่หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตยและนิติรัฐ โดยให้นำแนวนโยบายแห่งรัฐไปเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย (ของฝ่ายนิติบัญญัติ) และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน (ของรัฐบาล)²⁹ และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

²⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานโครงการการสัมมนา เรื่อง การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)” วันพุธที่ 18 พฤษภาคม 2559 ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข 213-216 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2 (ตึกภูมิสภา) ถนนอุททองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร

²⁷ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, “กฎหมายการคลัง,” พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 8 คณะรัฐมนตรี มาตรา 162 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับ หน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

²⁹ มาตรา 64 ของหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐไว้ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”

ก็ต้องเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรียังต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญ³⁰

2) ยืนยันหลักความเป็นเอกภาพของแผนงาน

ในขั้นที่การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพิ่งเริ่มประกาศใช้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะต้องระบุสถานะและลำดับของแผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน โดยต้องยกเลิกความทับซ้อนกันของแผนระดับที่สองให้เหลือเพียงแผนเดียว และให้ความสำคัญกับแผนที่มีความเกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์ตามกฎหมายอื่นๆ ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบชัดเจนและสามารถขับเคลื่อนได้เร็วและเป็นรูปธรรม

ขณะที่การทำงานของส่วนราชการต่างๆ และหน่วยงานของรัฐ การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกยกเลิกไป ถือเป็นกรอบและแนวทางที่สำคัญที่สุดในการจัดทำแผนนิติบัญญัติและแผนปฏิบัติราชการเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน³¹ เนื่องจากเป็น การดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวคิดของระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งเน้นให้คณะรัฐมนตรีหรือผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมือง แสดงภาวะผู้นำเป็น ผู้รับผิดชอบทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางยุทธศาสตร์ และกำกับดูแล ควบคุมให้ฝ่ายราชการ ประจําทำหน้าที่รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล ตามกรอบแนวทางที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อ รัฐสภา โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลเขตพื้นที่ หรือกลุ่มจังหวัด ดำเนินการ จัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ ของกระทรวง (หรือแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง) หัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบดูแล

³⁰ มาตรา 65 ของหมวดยุทธศาสตร์ชาติว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนา ประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและ บูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนด เป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

³¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, “การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2561, จาก https://www.opdc.go.th/oldweb/thai/E_Newsletter/april48/plan.htm.

ส่วนราชการของตนเอง ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารปกครองประเทศ

3) ยืนยันหลักการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น

นอกจากนั้นรัฐสภาต้องไม่นำเรื่องยุทธศาสตร์ชาติมาปะปนกับการจัดทำกรจัดทำกรงบประมาณรายจ่ายประจำปี³² โดยการจัดทำกรอบงบประมาณของรัฐบาลต้องยึดตามหลักการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น และห้ามฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน ใน 2 ลักษณะ³³ คือ การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน และการจำกัดสิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติอันจะมีผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องบริหารประเทศตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องดำเนินการจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณอย่างรอบคอบและเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภาต้องป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้หนทางการแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อใช้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นเครื่องมือในการโจมตีทางการเมือง

5.2.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาในการติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

1) บทบาทของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ

การตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ต้องเริ่มต้นจากการตระหนักถึงเป้าหมายในการตรวจสอบที่ต้องการให้ยุทธศาสตร์ชาติอันมีเนื้อหาหลักในการจัดทำบริการสาธารณะสามารถขับเคลื่อนได้อย่างเป็นปกติต่อเนื่องไม่ก่อให้เกิดการหยุดชะงัก

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 142 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

³³ จรัส สุวรรณมาลา, “การคลังภาครัฐว่าด้วยการแย่งชิง หักหลัง และสุมเสี้ยม. ภาค 1: สถาบันการคลัง,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555).

ในการดำเนินการทางนโยบายสาธารณะอันจะส่งผลเสียต่อสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะการตรวจสอบที่มุ่งแก้ไขที่ปัญหาด้วยยุทธศาสตร์ชาติมิใช่การตีความกฎหมายเพื่อมุ่งถอดถอนบุคคลให้ออกจากตำแหน่ง ซึ่งตามกฎหมายยุทธศาสตร์ชาตินับเป็นการเพิ่มบทบาทของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้สามารถเข้าไปแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามปกติของส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ คณะรัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และรัฐสภา

2) บทบาทของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

สำหรับประเด็นที่ควรเสนอให้มีการยกเลิกอย่างเร่งด่วนคือ ประเด็นการตรวจสอบกรณีมีเหตุอันควรรายงานให้รัฐสภาทราบเป็นการเฉพาะเรื่อง ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านที่เกี่ยวข้องรายงานต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเสนอรัฐสภาเป็นการเฉพาะเรื่องได้ โดยไม่ต้องเสนอผ่านคณะรัฐมนตรี โดยเห็นควรให้นำกระบวนการตรวจสอบทางการเมืองในกรณีการตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี ก็จะต้องพิจารณาสถานะของการกระทำของคณะรัฐมนตรี และกรณีการตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการ ตามระบบกฎหมายปกติ โดยการตีความกรอบยุทธศาสตร์ชาติต้องไม่ได้หมายเพียงแค่การกำหนดกรอบของยุทธศาสตร์ชาติให้ตรงกับกรอบของแนวนโยบายแห่งรัฐหรือกรอบประเด็นการปฏิรูปเท่านั้น แต่ต้องไม่เป็นการขัดแย้งและสอดคล้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ต้องรักษาคุณค่า “รัฐธรรมนูญแบบเสรีประชาธิปไตย” จะต้องพิจารณาทั้งด้านความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการยกเลิกนโยบาย หรือหากมีความเสียหายจากคำวินิจฉัยให้ยกเลิกการดำเนินโครงการที่พิจารณาว่าไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และจะต้องมีการพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังการตรวจสอบ โดยเฉพาะเมื่อมีการตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ จึงต้องเป็นหน้าที่ผู้ที่รับผิดชอบต่อการดำเนินการแก้ไขการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ

3) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ ที่เข้ามาตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติของคณะรัฐมนตรีควรยึดหลักในการปฏิบัติภารกิจพื้นฐานในสามประการ³⁴ ได้แก่ การพิทักษ์

³⁴ ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ราชบัลลังก์ทักษิณ บัลลังก์ปฏิรูป : บทอภิปราย ว่าด้วยรัฐธรรมนูญสถาบันกษัตริย์ ตุลาการ และกองทัพ,” พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ Shine publishing house, 2557) น.113.

ประชาธิปไตยและนิติรัฐ การรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจนั้นต้องคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพ ผลจากการตรวจสอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

4) บทบาทของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ

เมื่อผลการตรวจสอบพบว่ามีกรณีไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติเกิดขึ้นผลจากการตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการ ซึ่งเป็นการตรวจสอบการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการตรวจสอบนั้น ส่วนราชการในฐานะนิติบุคคลมหาชนโดยหัวหน้าส่วนราชการที่กำกับดูแลการปฏิบัติและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานจึงควรเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันในการขับเคลื่อนให้การดำเนินการยุทธศาสตร์สามารถดำเนินต่อไป สำหรับกรณีเมื่อผลการตรวจสอบพบมีความเสียหายจากการไม่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและมีเจ้าหน้าที่ที่ต้องมีความรับผิดชอบรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องสอดคล้องกับสัดส่วนภาระหน้าที่ความรับผิดชอบและหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และต้องคำนึงถึงหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความรับผิดชอบด้วย³⁵

5.2.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาในการปรับปรุงแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติ

1) ยกเลิกบทบัญญัติที่ต้องขอความเห็นชอบในการปรับปรุงแก้ไขจากรัฐสภา

แม้กฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทุกห้าปี แต่ปัญหาในการแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขให้การแก้ไขยุทธศาสตร์ชาติทำได้ยากหรือไม่สามารถแก้ไขในบางส่วนได้ย่อมถือว่าไม่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเพราะการวางข้อจำกัดในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง แม้จะเป็นการวางเงื่อนไขในกฎหมายที่ต้องการให้มีการแก้ไขได้ยากอย่างเช่นรัฐธรรมนูญ ก็ถือว่าเป็นเครื่องกีดขวางเจตจำนงของประชาชนผู้ทรงอำนาจสูงสุดในรัฐธรรมนูญ ขณะที่หากความล่าช้าของระบบการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลง

³⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, “คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด,” พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560) น.381.

อย่างค่อยเป็นค่อยไป (Gradual Evolution) เกิดขึ้นเป็นไปอย่างล่าช้าจนไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับเจตจำนงของประชาชนได้ ผลสุดท้ายเมื่อประชาชนมีความไม่พอใจอย่างรุนแรง การเปลี่ยนแปลงโดยการใช้กำลังแทนการปรึกษาหารือซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบกระทันหันโดยการปฏิวัติ (Revolution) จึงเกิดขึ้น³⁶ เพื่อตอบสนองให้ทันต่อความต้องการในพัฒนาประเทศของประชาชน

2) การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องเปิดให้มีการกำหนดเนื้อหาได้โดยเสรี

การแก้ไขเนื้อหาต้องเป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญที่กำหนดโดยนำหลักการยุทธศาสตร์ชาติในทางสากลเข้ามาประกอบ เช่น ทฤษฎีกฎหมายมีชีวิต³⁷ ของ Thomas Jefferson ได้สนับสนุน ยืนยันหลักการปกครองตนเองของคนในแต่ละรุ่น มีการยืนยันปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ขณะที่พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องเปิดให้มีการกำหนดเนื้อหาได้โดยเสรี ยกเลิกการกำหนดให้มีหมวดต่างๆ โดยเฉพาะความมั่นคงในการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์ชาติอันถือเป็นกระบวนการยุทธาภิวัฒน์ (Militarization) มากกว่ากระบวนการสร้างความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) อันเป็นค่านิยมของประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งเป็นวิสัยทัศน์ที่ประเทศไทยต้องการก้าวไปถึง นอกจากนั้นยังวิสัยทัศน์ทัศน์ในการพัฒนาประเทศไทยหลายอย่าง อาทิเช่น หลัก 6 ประการของคณะราษฎร และบทความ คุณภาพแห่งชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน ของป๋วย อึ๊งภากรณ์ ก็ยังเป็นหลักการพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ โดยเนื้อหายุทธศาสตร์ชาติที่มีการปรับปรุงต้องมีการรับรองความแตกต่างหลากหลายทางชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ อุดมการณ์ ความคิด สนับสนุนระบบแบบเสรีนิยมโดยส่งเสริมให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมและจัดให้มีระบบสวัสดิการอย่างทั่วถึง

³⁶ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, “การเมืองการปกครองไทย หลายมิติ,” พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์, 2553), น.51.

³⁷ To James Madison from Thomas Jefferson, 6 September 1789 The Earth Belongs in Usufruct to the Living อ้างถึงใน ปิยบุตร แสงกนกกุล, “กฎหมายรัฐธรรมนูญ การก่อตั้งรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ,” พิมพ์ครั้งที่ 1. (ปทุมธานี : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), น.117.

5.3 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

5.3.1 ข้อเสนอแนะอื่นๆ ด้านการจัดทำแผน

การพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้านล้วนต้องเกิดจากการยอมรับในความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ของประเทศตนเอง ดังจะเห็นได้จากความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ที่การเริ่มต้นในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก เกิดขึ้นจากการยอมรับว่าประเทศไทยมีสภาพเป็นประเทศที่ยากจน ขณะที่หากศึกษาประวัติความเป็นมาในการจัดทำแผนพัฒนาประเทศจะพบได้ว่าแผนพัฒนาฉบับต่างๆ ของไทย ล้วนมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในมิติของขอบเขตเนื้อหาและขอบเขตระยะเวลาเป็นลำดับ นับตั้งแต่การเริ่มสร้างวิสัยทัศน์ของประเทศ การริเริ่มวางแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การวางแผนพัฒนา ด้านเศรษฐกิจและสังคม และขยายขอบเขตไปยังเรื่องของสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน ซึ่งมีแผนการพัฒนาในด้านต่างๆ กระจุกกระจายอยู่ตามหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบมากมายแทบทุกหน่วยงาน จนนำมาสู่ความคิดในการร่างแผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีเนื้อหาครบถ้วนๆ ด้านของการพัฒนาประเทศ ในฉบับเดียว ในมิติด้านเวลา มีการขยายการขอบเขตระยะเวลาของแผนมากขึ้นเรื่อยๆ จนเรียกได้ว่า ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแผนการดำเนินการวางแผนเป้าหมายของประเทศไทยที่ยาวที่สุดนับตั้งแต่เคยปรากฏมาก่อน ข้อสรุปดังกล่าวล้วนทำให้เราเห็นว่า ขอบเขตของเนื้อหาและระยะเวลาของการจัดทำแผนการพัฒนาประเทศที่มีความเหมาะสมนั้นความเปิดให้มีลักษณะที่เสรีและเป็นพลวัตร การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติอาจจะมีประเด็นการพัฒนาที่น้อยกว่าหรือมากกว่า 20 ปี ก็ได้ขึ้นกับเนื้อหาของการพัฒนาที่ไม่ต้องเป็นการผลักรถให้คนรุ่นหลัง

5.3.2 ข้อเสนอแนะด้านการจัดทำแผน

ในมิติด้านสภาพบังคับทางกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติถือเป็นแผนด้านนโยบายฉบับแรกที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยมีการกำหนดบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการอย่างรุนแรง ด้วยความมุ่งหมายที่ยุทธศาสตร์ชาติจะเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามที่ปรากฏในไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ แต่เมื่อพิจารณาถึงมิติทั้งสามด้านดังกล่าว ทั้งด้านขอบเขตเนื้อหา ด้านระยะเวลา และด้านสภาพบังคับทางกฎหมายแล้ว จะพบได้ว่าเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ชาติได้ให้น้ำหนักไปที่การสร้างความสำเร็จของประเทศโดยเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่การมุ่งเน้นการสร้างโอกาสและการพัฒนาศักยภาพของคนในประเทศยังมีสัดส่วนที่ไม่มากนัก เพื่อให้การดำเนินการ

ตามยุทธศาสตร์ชาติประสบความสำเร็จ สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติซึ่งมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการและคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ³⁸ ในฐานะองค์กรหลักที่กำกับและขับเคลื่อนการดำเนินตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ต้องพิจารณาดำเนินการในต่างๆ โดยยึดมั่นในหลักความเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตยและนิติรัฐ อันจะนำมาซึ่งความเป็นประชาธิปไตยอันเป็นเกียรติภูมิของชาติและการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติที่แท้จริง

³⁸ มาตรา 22 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

บรรณานุกรม

หนังสือ

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. การเมืองการปกครองไทย หลายมิติ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : ภาควิชา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์, 2553
- คณิน บุญสุวรรณ. ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สุขภาพใจ, 2548
- คริส เบเคอร์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย. ฉบับปรับปรุงเป็นภาษาไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2557
- จรัส สุวรรณมาลา. การคลังภาครัฐว่าด้วยการแย่งชิง หักหลัง และสุ่มเสี่ยง. ภาค 1: สถาบันการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความ รับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560
- ฐากร ศิริยุทธ์วัฒนา. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบ ประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561
- ณัฐกร วิทิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557
- เดือน บุนนาค. ท่านปรีดีรัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สายธาร, 2552
- ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. ทฤษฎีสถิติขั้นพื้นฐาน. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปทุมธานี : โครงการตำราและเอกสาร ประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. ก้าวสู่ธรรมาภิบาลภาครัฐ เรื่องเล่าของการพัฒนาระบบราชการไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. การปฏิรูประบบงบประมาณในประเทศไทย กรณีศึกษาเรื่องการจัดเตรียมงบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : แชนพรีพรีนติ้ง, 2546
- นรนิติ เศรษฐบุตร. รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560
- บรรศักดิ์ อูวรรโณ, กฎหมายมหาชน. เล่ม 1, วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561
- _____. กฎหมายมหาชน. เล่ม 4, รัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561
- _____. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรมนิติรัฐ ในฐานะเกณฑ์จำกัดอำนาจรัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561
- _____. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2552
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559
- ปกรณ์ ปรียากร. การวางแผนกลยุทธ์ แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, 2552
- _____. การพัฒนานโยบายการบริหารราชการแผ่นดินไปสู่การพัฒนาที่มุ่งเน้นความสมดุล บทวิเคราะห์สาระสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. กฎหมายรัฐธรรมนูญ การก่อตั้งรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. ปทุมธานี : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560
- _____. ราชบัลลังก์พันท์ บัลลังก์ปฏิรูป "บทอภิปราย ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ สถาบันกษัตริย์ ตุลาการ และกองทัพ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ Shine publishing house, 2557
- _____. รัฐธรรมนูญ : ประวัติศาสตร์ข้อความคิด อำนาจสถาปนา และการเปลี่ยนผ่าน. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : ฟาเดียวกัน, 2559
- _____. ศาลรัฐประหาร ตุลาการ ระบอบเผด็จการ และนิติรัฐประหาร. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : ฟาเดียวกัน, 2560
- มนูญ โต๊ะยามา. เศรษฐกิจของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐกิจไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

- มานิตย์ จุมปา. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562
- รวีพรรณ สาลีผล ประวัติของเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ 2475 กรุงเทพมหานคร : สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2555
- โกคิน พลกุล และ ชาญชัย แสงวงศ์ดี. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2557
- วิชญ์ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2530
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- วรเดช จันทรศร. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : พริกหวานกราฟฟิค, 2552.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. นโยบายสาธารณะด้านการจัดการการปกครองในบริบทโลก, เอกสารการสอนชุดวิชา 82328 นโยบายสาธารณะในบริบทโลก มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- . สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ / เล่มที่ 24 / เรื่องที่ 9 แผนพัฒนาประเทศ
- สมเกียรติ วันทะนะ. อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : อักษรข้าวสวย, 2551
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. นี่คือปณิธานที่หาญมุ่ง : ข้อถกเถียงว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ในองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475-2550. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : ฟ้าเดียวกัน, 2559
- สมยศ เชื้อไทย. ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 25. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562
- _____. ทฤษฎีกฎหมายนิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 21. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562
- _____. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. นโยบายสาธารณะ แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. พิมพ์ครั้งที่ 26 กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, 2556
- สุเทพ สุวรรณิน, ยุทธศาสตร์ชาติ เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ พันเอก สุเทพ สุวรรณิน ฌาปนสถานกองทัพบก วัดโสมนัสวิหาร 23 เมษายน 2505
- สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ.

วาระการปฏิรูปพิเศษ 4 : การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558

คณะกรรมการวิสามัญปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ. เอกสารประมวล
รายงานวาระพัฒนาที่ 7 แนวทางปฏิรูปเศรษฐกิจไทยเพื่อเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วภายในปี
2575. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร, 2558

เสถียร เชยประทับ. การสื่อสารทางการเมืองและประชาธิปไตยในสังคมพัฒนาแล้ว. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556

_____. หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513

อภิชาติ สถิตนิรามัย. รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากกำเนิดทุนนิยมนาถนาครถึงวิกฤต
เศรษฐกิจ 2540. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี : ฟาเดียวก้น, 2556

อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. จุด (ไม่) จบ : ช่วงฉากการเมืองไทย '48 - '59. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร
: สถาบันพระปกเกล้า, 2559

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. กฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและ
เอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557

อานนท์ มาเม้า. สารรัฐธรรมนูญ และวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :
โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2558

อุดมศักดิ์ สีนธิพงษ์. สิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน 2555

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. ภารกิจและการดำเนินการภารกิจของฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร :
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553

_____. อำนาจดุลพินิจและการควบคุมตรวจสอบอำนาจดุลพินิจ, กฎหมายปกครอง
ชั้นสูง หน่วยที่ 9 อำนาจดุลพินิจและการควบคุมตรวจสอบอำนาจดุลพินิจ. กรุงเทพมหานคร
: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

เอื้ออารีย์ อังจะนิล. หลักกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2558

บทความ

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. “หลักนิติธรรมคืออะไร?”. มติชน. (25 กุมภาพันธ์ 2559).

_____. “กฎหมายธรรมชาติ (Natural Law).” มติชน. (5 ตุลาคม 2554).

ข่าวสด. “รับเจ้าภาพเวิลด์เอ็กซ์โป-จีนซึ่งแค่ปีหน้า ไทยตีปับไฮสปีดเทรนนท.-ภาชี.” ข่าวสด. ปีที่ 22. ฉบับที่ 8044 (7 ธันวาคม 2555).

คณิต ณ นคร. “ศาลรัฐธรรมนูญกับการตีความกฎหมาย.” จุลสารสถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย. ปีที่ 1. ฉบับที่ 1. (เมษายน 2553).

ถวิลวดี บุรีกุล ธรรมภิบาล. “หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่.” วารสารสถาบันพระปกเกล้า. เล่มที่ 2. (2546).

ปัญญา ศรีสิงห์. “ยุทธศาสตร์ชาติไม่ยากอย่างที่คิด.” วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. ปีที่ 3. ฉบับที่ 2 (2012). (กุมภาพันธ์ - พฤษภาคม 2555).

พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์. “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจทางวินัย : กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช.ใช้อำนาจในการไต่สวน และชี้มูลความผิดทางวินัย.” รวมบทความวิชาการ ในโอกาสอายุ 60 ปี ของ อ.วิชญ์ วรวิญญู. (2560).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน.” จลนิตี. (กรกฎาคม - สิงหาคม 2553).
_____. “คณะราษฎรกับการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมาย.” จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย. รวมบทความ (2556).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “การกระทำทางปกครอง.” อาจารย์บุชา รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์. (2545).

วิชญ์ เครื่องงาม. “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ.” จุลสาร กพบ. 2 ฉบับที่ 8. (มีนาคม - เมษายน 2551).

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในประเทศไทย และต่างประเทศ:การศึกษาเพื่อสร้างข้อเสนอแนะบางประการสำหรับประเทศไทย.” วารสารสถาบันพระปกเกล้า. (มกราคม - เมษายน 2558).

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. “รัฐไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ.” ปาฐกถา 100 ปี ป่วย อังภากรณ์. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2558).

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องไฉไลกว่าเดิม : ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” รวมบทความวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของ ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์. กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์ บรรณาธิการ. (ธันวาคม 2554).

สาธิต วงศ์อนันต์นนท์. “ยุทธศาสตร์ประเทศไทย (Thailand’s Country Strategy) .” วารสาร
สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ปีที่
3. ฉบับที่ 1. (กุมภาพันธ์ 2556).

สุรพล นิติไกรพจน์. ปาฐกถาพิเศษ “ภาพจริง-ภาพลวง : สังคมแห่งนิติรัฐ.” โครงการสัมมนาทาง
วิชาการติดตามนโยบายสาธารณะเรื่อง 4 ปีประเทศไทย ภาพจริง-ภาพลวง ? .” วันพุธที่ 10
พฤศจิกายน 2547 ณ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, ในหนังสือ เอกบุณย
วงศ์สวัสดิ์กุล. (บรรณาธิการ) นิติรัฐ นิติธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร) (2553).

สิทธิกร ศักดิ์แสง. “สถานะทางกฎหมายกับการยอมรับและปฏิเสธความชอบธรรมของการคณะปฏิวัติ
รัฐประหาร.” รัฐสภาสาร. ปีที่ 60. ฉบับที่ 2. (กุมภาพันธ์ 2555).

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติตามธรรมนูญฉบับใหม่”. วารสารเจตนิต.
ปีที่ 14. ฉบับที่ 2. (มีนาคม - เมษายน 2560).

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จดหมายข่าวยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ.
ปีที่ 1. ฉบับที่ 1. (เมษายน 2561).

จดหมายข่าวยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ. ปีที่ 1 ฉบับที่ 5 (สิงหาคม 2561).

_____. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. วารสารเศรษฐกิจและสังคม
ปีที่ 52. ฉบับที่ 3. (กรกฎาคม - กันยายน 2558).

_____. วารสารเศรษฐกิจและสังคม. ปีที่ 55. ฉบับพิเศษ. (กรกฎาคม - ธันวาคม 2561).

_____. Competitiveness Newsletter. ปีที่ 3. ฉบับที่ 3. (กันยายน 2554).

อัจฉรา ชีวะตระกูลกิจ. “ประเทศไทยกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบมุ่งเน้นผลงานตาม
ยุทธศาสตร์.”.

อุระ หวังอ้อมกลาง. “บทปาฐกถาในหัวข้อรัฐธรรมนูญ การเมือง และศาลรัฐธรรมนูญ”
รวมบทความสัมมนาประจำปี สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย นิติรัฐ
ในสังคมไทย. โดยสถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย. (2551).

วิทยานิพนธ์

กฤษณ์มนต์ ทิพย์เศวต. “สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

จิรัฐ อิศรางกูร ณ อยุธยา. “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีโดยองค์กรตุลาการ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

ชลวิทย์ นิโครธานนท์. “ปัญหาทางกฎหมายบางประการของคณะรัฐมนตรีรักษาการ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ณัฐพล บุญชิต. “สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

นภดล จันโหนง. “ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ.” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายเพื่อการบริหาร) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2560.

นิพนธ์ โลหะกุลวิช. “หลักการห้ามฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มกำหนดรายจ่ายแผ่นดิน.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ปิยะพร กลั่นทกพันธุ์. “ความสัมพันธ์ของนายทุนนักธุรกิจกับการพัฒนาประชาธิปไตย : กรณีศึกษาจากประชาธิปไตยครึ่งใบ-พฤษภาทมิฬ 2535.” สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

ธราธร มุมทอง. “หลัก The king can do no wrong ตามรัฐธรรมนูญอังกฤษ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

ธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์. “รัฐประหาร 20 มิถุนายน พุทธศักราช 2476.” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชาประวัติศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

วรรณวิมล สีนุชก. “บทบาทของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี.” ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

วัฒนา สุตรสุวรรณ. “ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อสภา.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501.

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. “ปัญหาทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการปฏิบัติ.” วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

สมาพร ประดิษฐ์นิยกุล. “การกำหนดกรอบระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. “การเมืองวัฒนธรรมของการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

ยุทธกร ช่อไม้ทอง. “การกำหนดกระบวนการปรึกษาหารือก่อนการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

สุชาดา เรืองแสงทองกุล. “การกระทำทางรัฐบาล และปัญหาการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2560.

สุภัญญา บุญแก้วสุข. “ขอบเขตของการทุจริตกับปัญหาการใช้บังคับบทบัญญัติความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

อำนาจ พัวเวส. “คำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรีกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, 2549.

อรศรี งามวิทยาพงศ์. “กระบวนการทัศน์และการจัดการความยากจนในชนบทของรัฐในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-8 : พ.ศ. 2504-2544.” วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

อนุชา อธิรเสนา. “ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

อานันท์ กระบวนศรี. “ปัญหาการควบคุมตรวจสอบ "ประชานิยม" ในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “นิติปรัชญาของกฎหมายสำนักปฎิฐานนิยม” www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=554, 30 ธันวาคม 2561.

ข่าวสด. ด่วน! ผ่านยุทธศาสตร์ชาติ คสช. ชั่วโมงเดียว 2วาระรวด! บังคับใช้20ปี มีโทษอาญา! https://www.khaosod.co.th/politics/news_1307970, 23 มิถุนายน 2562.

โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (ไอลอว์). “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี คืออะไร? เข้าใจกันแบบย่อๆ.” <https://ilaw.or.th/node/4570>, 23 มิถุนายน 2562.

ช่อง 8. “ปริญญา เทวานฤมิตรกุล รองอธิการบดี ฝ่ายบริหารและความยั่งยืน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตีง คสช.หมกเม็ดคำถามพ่วงประชามติ ที่ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวชี้ขาดในการเลือกนายกรัฐมนตรี.” https://www.thaich8.com/news_detail/6194, 30 ธันวาคม 2561.

โชคชัย สุทธาเวศ. “นโยบายรัฐตามรัฐธรรมนูญและนโยบายรัฐบาลสำคัญกว่ายุทธศาสตร์ชาติ.” <http://prachatai.com/journal/2017/09/73103>, 20 มกราคม 2562.

ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด.” <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1665>, 2 พฤษภาคม 2562.

ณรงค์ศักดิ์ เนียมสอน และคณะ. “เปิดเบื้องหลังยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีของ คสช.” <https://ilaw.or.th/sites/default/files/20ปี.pdf>, 30 ธันวาคม 2561.

ณัฐพล ใจจริง และ กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. “ข้อบัญญัติท้องถิ่น.” [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ข้อบัญญัติท้องถิ่น_\(ผศ.ดร.ณัฐพล_ใจจริงและกฤษณ์_วงศ์วิเศษธร\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ข้อบัญญัติท้องถิ่น_(ผศ.ดร.ณัฐพล_ใจจริงและกฤษณ์_วงศ์วิเศษธร)), 24 มิถุนายน 2562.

ไทยรัฐออนไลน์. “‘บิ๊กตู่’ ย้ำทุกรัฐบาลต้องเดินตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” <https://www.thairath.co.th/content/981685>, 23 มิถุนายน 2560.

_____. วิษณุ' ย้ำแผนปฏิรูปเสร็จ เม.ย. ปี 61 ยันไม่มีพิมพ์เขียว <https://www.thairath.co.th/news/politic/1054785>, 2 พฤษภาคม 2562.

_____. สนช.รับร่างยุทธศาสตร์ ตั้ง กมธ. 38 คน ศึกษาให้ความเห็นชอบ 7 ก.ค.นี้ <https://www.thairath.co.th/news/politic/1308884>, 2 พฤษภาคม 2562.

ธีรวัฒน์ ขวัญใจ. “จากแนวนโยบายแห่งรัฐสู่ยุทธศาสตร์ชาติ : เหล้าเก่าในขวดใหม่?” <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642673>, 28 กันยายน 2560.

นราภัทร เพชรเมณี. “แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน>, 20 เมษายน 2562.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. “การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง.” <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1249>, 28 เมษายน 2562.
- บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์. “การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน.” http://www.nesdb.go.th/download/article/20161020PPT_Bantoon.pdf, 23 ตุลาคม 2561.
- ผู้จัดการออนไลน์. “‘รัชดา’ เปิดคลิปมัด ‘ป๊อง’ โกหกเหตุไทยชวดชิงจัดเวสต์เอนด์เอ็กซ์โป เปิดทางดูไบ” <https://mgronline.com/politics/detail/9560000148098>, 23 มิถุนายน 2562.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. “ยุทธาภิวัตน์ (militarization).” https://www.matichon.co.th/article/news_744952, 28 พฤศจิกายน 2561
- โพสต์ทูเดย์. “จับพิรุณบโมฆณา"สร้างอนาคตไทย2020".” <https://www.posttoday.com/politic/report/261817>, 24 มิถุนายน 2562.
- _____. “ขงยุทธศาสตร์ชาติเข้าสนช.เคาะ 6 ก.ค..” <https://www.posttoday.com/politic/news/556419>, 24 มิถุนายน 2562.
- _____. “‘วิษณุ’ แจง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี 6 ด้าน ผูกมัดรัฐบาล 5 ด้าน” <https://www.posttoday.com/politic/news/554540>, 24 มิถุนายน 2562.
- ประชาไท. “รายงานพิเศษ วิษณุระบุ ประธานยุทธศาสตร์ชาติในอนาคตอาจเป็นคนเดียวกับวันนี้คือ ‘ประยุทธ์ จันทร์โอชา.’” <https://prachatai.com/journal/2017/03/70380>, 23 มีนาคม 2561.
- ปรีดี บุญช้อย. “เอกสารธนาคารโลก “Vietnam 2035” คู่มือของเวียดนามสู่เศรษฐกิจที่มั่นคง.” <https://thaipublica.org/2017/02/pridi32/>, 24 มิถุนายน 2562.
- ปิยวรรณ กลิ่นศรีสุข. “วิสัยทัศน์ 2020.” <http://aseanpedia.wu.ac.th/site/readencyclopedia?id=195>, 24 มิถุนายน 2562.
- โลกวันนี้. “ฟิลิปปินส์ตั้งเป้า‘ปลอดจน’” <http://www.lokwannee.com/web2013/?p=251479>, 24 มิถุนายน 2562.
- ศิวพงศ์ ทองเจือ. “มองย้อนดูถึงอนาคต “การวางยุทธศาสตร์เมืองของประเทศสิงคโปร์ ในปี 2014 – 2030.” Looking Back to the Future for Singapore city Strategy 2014 – 2030.” <http://tatp.or.th/singapore-strategy-2014-2030/>, 24 มิถุนายน 2562.
- สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ฝ่ายข่าว, “Vietnam 2035 สู่ประเทศรายได้ปานกลางระดับบน” <http://news.ch3thailand.com/economy/88971>, 24 มิถุนายน 2562.

สถาบันพระปกเกล้า. “การมีส่วนร่วม.” <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วม>, 24 มิถุนายน 2562.

สถณี อาชวานันทกุล. “ยุทธศาสตร์ชาติ หรือยุทธการขายฝัน? ข้อสังเกตบางประการต่อ ‘ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี’.” <https://www.the101.world/strategic-plan-or-pipe-dream/>, 24 มิถุนายน 2562.

สำนักข่าวอิสรา. “วิษณุ ปล่อยขั้ว คกก.ยุทธศาสตร์ชาติ ไม่ต้องแจ้งทรัพย์สิน วอนอย่าลาออก.” https://www.isranews.org/isranews-other-news/71630-pnews01_71630.html, 24 มิถุนายน 2562.

_____. “เป็องลี่! กรม.ปรับแผนคัด ขรก.นั่ง ‘ปลัดกระทรวง’ ต้องปฏิรูปเป็นทำยุทธศาสตร์ชาติได้?” <https://www.isranews.org/isranews-scoop/57895-isranews-57895.html>, 24 มิถุนายน 2562.

_____. “บริหารแผ่นดินให้ความสำคัญแผนนโยบายการเมือง! เปิดเหตุผลจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ20ปี.” https://www.isranews.org/isranews-news/59457-isranews_59457.html, 24 มิถุนายน 2562.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “เลขาธิการฯ ปาฐกถาพิเศษเรื่อง “ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติและแผนฯ 12” แก่สมาชิกหอการค้าต่างประเทศ.” http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=6634, 24 มิถุนายน 2562.

_____. “สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 1/2562 วันศุกร์ที่ 25 มกราคม พุทธศักราช 2562 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล. https://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=8610, 24 มิถุนายน 2562.

_____. “สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 5/2561 http://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=8469, 24 มิถุนายน 2562.

_____. “ผลการประชุมเวทีหารือระดับสูงระหว่างหน่วยงานวางแผนระดับประเทศในสมาชิกอาเซียน.” https://www.nesdb.go.th/ewt_news.php?nid=6172, 24 มิถุนายน 2562.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ “การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน.” https://www.opdc.go.th/oldweb/thai/E_Newsletter/april48/plan.htm, 30 ตุลาคม 2561.

สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี. “ไทยเสี่ยงแค่ไหน ถ้าไม่มี “ยุทธศาสตร์ชาติ”.” <https://pmdu.soc.go.th/the-risk-without-national-strategy/3274>, 23 ตุลาคม 2561.

_____. เป้าหมาย 20 ปีของ “ยุทธศาสตร์ชาติ”?” <https://pmdu.soc.go.th/national-strategy-20-years-goals/3271>, 23 ตุลาคม 2561.

- _____. “ยุทธศาสตร์ชาติ” ทำไปเพื่ออะไร?” <https://pmdu.soc.go.th/what-is-national-strategy/3184>, 23 ตุลาคม 2561.
- _____. “แอบส่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ” ของประเทศใกล้เคียง.” <https://pmdu.soc.go.th/national-strategy-from-nearby-countries/3266>, 20 สิงหาคม 2562.
- _____. “4 ปัจจัย ทำ “ยุทธศาสตร์ชาติ” ให้ใช้ได้จริง.” <https://pmdu.soc.go.th/4-essentials-to-build-national-strategy/3269>, 23 ตุลาคม 2561.
- อริย์ธัช แก้วเกาะสบ้า. “หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.” <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-051.pdf>, 24 มิถุนายน 2562.
- อาร์วายทีไนน์. “ปธน.ฟิลิปปินส์ประกาศแผนพัฒนาประเทศระยะยาว 25 ปี มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ประชาชน.” <http://www.ryt9.com/s/iq37/2531924>, 24 มิถุนายน 2562.
- เอกสารประกอบการเรียนการสอน วิชา น.566 การควบคุมฝ่ายปกครอง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. <http://thaipubliclaw.tripod.com/L566.html>, 24 มิถุนายน 2562.
- ไอสเปช ไทยแลนด์. “ว่าด้วยประเทศไทย: จากเสือตัวที่ 5 แห่งเอเชีย กลายเป็นเสือป่วยเรื้อรัง.” <http://www.ispacethailand.org/การเมือง/12213.html>, 24 มิถุนายน 2562.
- Aseanthai.net. “นโยบายหลักในการปฏิรูปและพัฒนา มาเลเซีย.” http://www.aseanthai.net/ewt_news.php?nid=2825, 24 มิถุนายน 2562.

เอกสารอื่นๆ

คณะอนุกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป. “ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2558 – 2577).” ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 (วันที่ 17 กันยายน 2558).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 100/2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การเสริมสร้างภาพลักษณ์และอัตลักษณ์ของประเทศ ลงวันที่ 30 เมษายน 2555

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 249/2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2559

เทศบาลตำบลบางเสร่. “รายงานเรื่อง Philippine Institute for Development Studies แผนพัฒนาฟิลิปปินส์ 2017 – 2022.”

ธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล. “เอกสารประกอบการบรรยายโครงการฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมายภาษีอากร รุ่นที่ 3” วันจันทร์ ที่ 26 เมษายน 2547 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปรเมธี วิมลศิริ. “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อนาคตประเทศไทยเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน.” เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรวิทยาการประกันภัยระดับสูง (วปส.) รุ่นที่ 6 ปี 2559 วันศุกร์ ที่ 26 สิงหาคม 2559 ณ ห้องประชุมสถาบันวิทยาการประกันภัยระดับสูง ชั้น 2 สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบเศรษฐกิจ พ.ศ.

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. “เอกสาร วปอ. หมายเลข 009 เรื่อง คู่มือการพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ.” 2552
วันฉัตร สุวรรณกิตติ. “เอกสารประกอบการประชุมชี้แจงแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ.” วันศุกร์ที่ 4 พฤษภาคม 2561 ณ ห้องราชบาตร โรงแรมปรินซ์พาเลซ

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. “นิติรัฐที่พังทลาย : รายงาน 4 ปีภายใต้ คสช. สิทธิมนุษยชน และผลพวงรัฐประหารต่อสังคมไทย”

สุวิทย์ เมษินทรีย์. เอกสารประกอบการบรรยายในหัวข้อ “วิสัยทัศน์และกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” กรรมาธิการวิสามัญจัดทำวิสัยทัศน์และออกแบบอนาคตประเทศไทย สภาปฏิรูปแห่งชาติ 13 สิงหาคม 2558

ส่วนประเมินผล สำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ ร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. “รายงานฉบับสมบูรณ์การประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของกรมประชาสัมพันธ์ ประจำปีงบประมาณ 2559.”

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.). “สรุปผลการประชุมคณะหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า ครั้งที่ 1/2561.” วันศุกร์ ที่ 5 มกราคม 2561 ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม 1 ชั้น 9 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “กรอบยุทธศาสตร์ชาติ.” ฉบับร่าง เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2558.

_____. “ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทย (เล่มที่ 2) ภาคผนวก ธันวาคม 2557”

_____. ข้อเสนอการปฏิรูปประเทศไทย (ปรับปรุงตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 มกราคม 2558) มกราคม 2558

_____. ความก้าวหน้าการดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ, เอกสารรายงานเพื่อประกอบการประชุมคณะรัฐมนตรี, 22 พฤศจิกายน 2560

_____. คำกล่าวเปิดการประชุม และปาฐกถาพิเศษ ของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี การประชุมประจำปี 2561 เรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ อนาคตไทย อนาคตเรา” วันพฤหัสบดีที่ 27 กันยายน 2561 เวลา 09.20 น. – 10.50 น. ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์บอลรูม ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี

_____. คำกล่าวเปิดสัมมนาและแสดงปาฐกถาพิเศษ โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี จากรายงานสรุปผลการประชุมประจำปี 2558 ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

_____. แนวทางการเสนอแผนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี, 22 ธันวาคม 2560

_____. เอกสารหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

_____. เอกสารประกอบการบรรยาย “เรื่อง วิสัยทัศน์ประเทศไทยในอีก 20 ปี” โดย ดร.อำพน กิตติอำพน ในการประชุมประจำปี 2551 ของ สศช. เรื่องวิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2551

_____. เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2551 เรื่อง “วิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี 2570 ” เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2551 ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพ็ค เมืองทองธานี จ.นนทบุรี

_____. เอกสารประกอบการประชุม คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 5/2561 วันศุกร์ที่ 30 พฤศจิกายน 2561 เวลา 10.00 น. ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล

_____. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ครั้งที่ 3/2561 วันศุกร์ที่ 1 มิถุนายน 2561 เวลา 09.30 น. ณ ตึกภักดีบดินทร์ ทำเนียบรัฐบาล

.....เอกสารประกอบการนำเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการมอบนโยบายสำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประเทศและการชี้แจงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2557 โดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 22 มกราคม 2556 ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์

.....เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ และแผน 12 สู่การพัฒนาระดับพื้นที่ ดร.ปรเมธี วิมลศิริ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วันที่ 23 ธันวาคม 2559

.....“Infographic ยุทธศาสตร์ชาติ” เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2561 ยุทธศาสตร์ชาติ อนาคตไทย อนาคตเรา วันพฤหัสบดี 27 กันยายน 2561 ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์ บอลรูม ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

.....เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2561 ยุทธศาสตร์ชาติ อนาคตไทย อนาคตเรา วันพฤหัสบดี 27 กันยายน 2561 ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์ บอลรูม ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง วันพฤหัสบดี 27 กันยายน 2561 ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์ บอลรูม ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

.....เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2561 ยุทธศาสตร์ชาติ อนาคตไทย อนาคตเรา วันพฤหัสบดี 27 กันยายน 2561 ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์ บอลรูม ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง โดยสำนักงานคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง วันพฤหัสบดี 27 กันยายน 2561 ณ ห้องแกรนด์ไดมอนด์ บอลรูม ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

.....เอกสารประกอบการสัมมนา คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ การประชุมประจำปี 2561 ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “ยุทธศาสตร์ชาติอนาคตไทย อนาคตเรา” วันพฤหัสบดีที่ 27 กันยายน 2561 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

.....เอกสารประกอบการสัมมนา ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน การประชุมประจำปี 2561 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “ยุทธศาสตร์ชาติอนาคตไทย อนาคตเรา” วันพฤหัสบดีที่ 27 กันยายน 2561 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์. “นโยบายงบประมาณประจำปี 2555 ของมาเลเซีย.”

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี” พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557

_____. “เอกสารภาคผนวก 2 ความรู้เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รายงานแสดงผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ปีที่หนึ่ง (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2555 - วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2545)”

_____. “เอกสารสรุปสาระสำคัญและรายงานข้อมูลมติคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประจำเดือนสิงหาคม 2557 เรื่อง ข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2557”

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. “กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579).” เอกสารประกอบภาคผนวก ก รายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายของรัฐบาลรอบ 2 ปี ในรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ 2 (12 กันยายน 2558-12 กันยายน 2559)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ).”

_____. รายงานของกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยสำนักกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

_____. รายงานโครงการการสัมมนา เรื่อง การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) วันพุธที่ 18 พฤษภาคม 2559 ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข 213-216 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2 (ตึกวุฒิสภา) ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ

_____. รายงานเรื่อง “การจัดทำ การกำหนด และการขับเคลื่อนกฎหมายยุทธศาสตร์ชาติ และร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.” โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หลักเกณฑ์การวิเคราะห์แผนระดับที่ 3 ของ สศช. ตุลาคม 2561

หนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค(ปคร) 0208/43 เรื่อง รายงานผลการจัดนิทรรศการ Thailand 2020 ก้าวไกล เชื่อมไทยสู่โลก นิทรรศการการลงทุนของประชาชน เพื่อประชาชน ลงวันที่ 12 มีนาคม 2556

หนังสือสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ สผ (สปช) 0014/4451 เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2558

หนังสือสำนักงานงบประมาณ ที่ นร 0716/3/101 เรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 และการปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ลงวันที่ 18 มกราคม 2556

หนังสือสำนักงานงบประมาณ ด่วนที่สุดที่ นร 0728/592 เรื่อง การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2559

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.0601/1446 ลงวันที่ 4 กันยายน 2522 เรื่อง ปัญหาการแต่งตั้งกรรมการ ตอบข้อหารืออธิบดีกรมการแพทย์ (เรื่องเสร็จที่ 367/2522)

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พุทธศักราช 2534 (คณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) (เรื่องเสร็จที่ 797/2540)

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารเงินนอกงบประมาณ (เรื่องเสร็จที่ 645/2555)

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึก เรื่อง ค่าธรรมเนียมที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) - เรื่องเสร็จที่ 425/2547

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร 1104/038 เรื่อง การบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) เพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2557 และผลการประชุมเชิงปฏิบัติการการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 ครั้งที่ 2 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2555

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุดที่ นร 1104 เรื่อง การเสนอตัวเป็นเจ้าภาพงานมหกรรมโลก World Expo 2020 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2555

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ นร 1101/6295 เรื่อง แนวทางการเสนอแผนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2560

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร 1101/6342 เรื่อง ความก้าวหน้าการดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2560

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร 1101/6342 เรื่อง ร่างแผนการปฏิรูปประเทศ ลงวันที่ 9 มีนาคม 2561

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ด่วนที่สุด ที่ นร 1200/ว 4 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2561 เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (กลุ่ม ป.ย.ป.)

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่ นร 1200/ว 8 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2562

หนังสือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ นร 0802/5138 เรื่อง ร่างระเบียบว่าด้วยการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2561

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/1969 เรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 และการปรับปรุงปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ลงวันที่ 22 มกราคม 2556

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/6518 เรื่อง การเสนอตัวลงรับสมัครคัดเลือกเป็นเจ้าภาพจัดงานมหกรรมโลก World Expo 2020 ลงวันที่ 23 เมษายน 2553

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว 276 เรื่อง การบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) เพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2557 และผลการประชุมเชิงปฏิบัติการการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 ครั้งที่ 2 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2555

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/30368 เรื่อง การบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) เพื่อเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2557 และผลการประชุมเชิงปฏิบัติการการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 ครั้งที่ 2 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2555

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/3200 เรื่อง การเป็นเจ้าภาพจัดงานมหกรรมโลก World Expo 2020 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2555

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว76 เรื่อง ข้อเสนอของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2557

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว2 เรื่อง การเสนอเรื่องประเพณีนโยบายแผนงาน โครงการต่อคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 มกราคม 2558

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว190 เรื่อง การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2558

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/28024 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง รายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติเรื่อง การ

กำหนดยุทธศาสตร์ชาติและร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.) ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2558

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0504/46912 เรื่อง ทิศทางและกรอบยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พุทธศักราช 2560 - 2564) 25 ธันวาคม 2558

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว43 เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการจัดทำงบประมาณ ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2559

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว367 เรื่อง การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2559

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0505 /ว33 เรื่อง ข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 20 มกราคม 2560

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/9306 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ลงวันที่ 16 มีนาคม 2560

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุดที่ นร 0505/ว321 เรื่อง แนวทางการเสนอแต่งตั้งข้าราชการประเภทบริหารระดับสูงและการประเมินความเหมาะสมของผู้ได้รับการแต่งตั้ง ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2560

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0508/ว434 เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2560

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/33673 เรื่อง นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พุทธศักราช 2560 - 2564) ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2560

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว600 เรื่อง แนวทางการเสนอแผนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2560

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว606 เรื่อง ข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2560

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/590 เรื่อง มาตรการด้านการงบประมาณเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บท ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2561

BOOKS

Mario Antonio G. Lopez. Understanding the government's esoteric Ambisyon Natin 2040, Philippine Daily Inquirer. January 16, 2017

MERCEDITA A. SOMBILLA. Ambisyon Natin 2040 and the Philippine Development Plan 2017-2022 : Expanding Economic Opportunities in Agriculture, Fisheries, and Forestry. May 2017

National Economic and Development Authority. A LONG-TERM VISION FOR THE PHILIPPINES. April, 2016

_____. Philippine Development Plan (PDP) 2017-2022. (April, 2016)

_____. The Filipino Public Consultations: Discussions with the Filipino Youth. April, 2016

Paul Barter and Edward Dotson, Urban Transport Institutions and Governance and Integrated Land Use and Transport, Singapore Case study. Global Report on Human Settlements 2013, March 2013.

ROSEMARIE G. EDILLON. Integrating the 2030 Agenda into the Philippine Development Plan 2017-2022. (2017)

OTHER MATERIALS

Official Gazette of the Republic of the Philippines, Executive Order No. 5, s. 2016.
APPROVING AND ADOPTING THE TWENTY-FIVE-YEAR LONG TERM VISION ENTITLED AMBISYON NATIN 2040 AS GUIDE FOR DEVELOPMENT PLANNING.
 Signed on October 11, 2016.

ELECTRONIC MEDIAS

Prime Minister's Office of Malaysia Official Website. "Vision 2020 - Prime Minister's Office of Malaysia" <https://www.pmo.gov.my/vision-2020/>, 15 ธันวาคม 2561

Universiti Tun Hussein Onn Malaysia. "National Blue Ocean Strategy." <http://uctc.uthm.edu.my/index.php/national-blue-ocean-strategy-nbos>, 15 ธันวาคม 2561

Urban Redevelopment Authority "Concept Plan" <https://www.ur.gov.sg/Corporate/Planning/Concept-Plan>, 15 ธันวาคม 2561

Rick Stapenhurst, Mitchell O'Brien, "Accountability in Governance" <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>, 24 มิถุนายน 2562.

The National Economic and Development Authority "NEDA LAUNCHES THE PHILIPPINE DEVELOPMENT PLAN." <http://2040.neda.gov.ph/2017/06/06/neda-launches-the-philippine-development-plan>, 10 ธันวาคม 2561

The World Bank. "Vietnam 2035 : Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy." <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23724>, 10 ธันวาคม 2561

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายอภิชาติ คุณวัฒน์บัณฑิต
วันเดือนปีเกิด	15 มกราคม 2530
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2552: ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2554: รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการเชิงกลยุทธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ประสบการณ์ทำงาน	2554 - ปัจจุบัน นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
ผลงานทางวิชาการ	อภิชาติ คุณวัฒน์บัณฑิต. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.