

การปฏิรูปประเทศไทยภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ตาม รธน. 2560: ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกระบวนการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ

ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) เป็นต้นมา รัฐบาลที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนพัฒนาหลักเพียงแผนเดียวของประเทศ เป็นแนวทางในการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา ก่อนที่จะเข้าบริหารประเทศได้อย่างเป็นทางการ ดังนั้น กระบวนการจัดทำนโยบายรัฐบาล จึงคัดสรร “วาระนโยบาย (Policy Agenda)” เพื่อนำมาใช้เป็นเนื้อหาสาระของนโยบายรัฐบาล จึงไม่ยุ่งยากและไม่ซับซ้อนมาก

ต่อมา ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จนถึงรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลกำหนดให้ “นโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล” มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายรัฐบาลในระดับเท่าเทียมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนั้น การจัดทำนโยบายรัฐบาล จึงเริ่มมีมิติความซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีการปฏิรูปประเทศไทยภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ส่งผลให้การจัดทำนโยบายรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ต้องให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับแผนปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งหมด 13 แผน และยุทธศาสตร์ชาติ 6 ยุทธศาสตร์อีกด้วย ดังนั้น การจัดทำนโยบายรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงค่อนข้างยุ่งยากและมีความซับซ้อนมาก เพราะมีวาระนโยบายที่ต้องนำมาบรรจุไว้ในนโยบายรัฐบาลเป็นจำนวนมาก

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แนวทางของนโยบายรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่น่าประเด็นการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ มาผนวกรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) จะช่วยลดมิติความซับซ้อนในการจัดทำนโยบายรัฐบาลเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้ลดน้อยลง และถ้ารัฐบาลดำเนินมาตรการดังต่อไปนี้ควบคู่ไปด้วย ซึ่งได้แก่ 1) การเปิดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายละเอียดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) ด้วย 2) การมอบหมายให้สำนักงานงบประมาณใช้กรอบ

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อีเมล: taweesak@nida.ac.th

วันที่รับบทความ 13 กันยายน 2565 วันที่แก้ไขบทความล่าสุด 2 ธันวาคม 2565 วันที่อนุมัติการตีพิมพ์ 6 ธันวาคม 2565

13 หมายเหตุหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการที่รับผิดชอบ และ 3) การมอบหมายให้ส่วนราชการต่าง ๆ จัดทำแผนงาน/โครงการรองรับการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570)

คำสำคัญ: การปฏิรูปประเทศไทย การปรับปรุงกระบวนการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไทย การจัดทำนโยบายรัฐบาล

Reform of Thailand under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2560 (2017): A Recommendation for an Improvement of the Implementation Process

Taweesak Suthakavatin*

Abstract

The 1st National Economic and Social Development Plan (1961-1965) was planned by Marshal Sarit Thanarat Administration. The Plan has been used as a policy framework for formulating the Government Policy since then.

According to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2560 (2017), General Prayut Chan-o-Cha Administration has to integrate not only the National Economic and Social Development Plan, but also the Policy of Coalition Political Parties and the National Reformation Plan as a framework for formulation the Government Policy. Therefore, the formulating of the Government Policy of General Prayut Chan-o-Cha Administration is more complicated than in the past.

After ending of the 1st five years of the National Reformation Plan (B.E.2561-2565), General Prayut Chan-o-Cha Administration desired to integrate the next five years of the National Reformation Plan (B.E.2566-2570) with the 13th National Economic and Social Development Plan (B.E.2566-2570)

As a result, the Government Policy will be less complicate for formulating.

This article suggests that General Prayut Chan-o-Cha Administration has to do three more things

1) Let the related public organizations to participate in the planning process of the 13th National Economic and Social Development Plan (B.E.2566-2570).

2) Assigns the Bureau of Budgets to set up a framework for budget allocation based on the 13th National Economic and Social Development Plan (B.E.2566-2570).

3) Assigns all the related public organizations to do medium-term plans and short-term plans consistent with the 13th National Economic and Social Development Plan (B.E.2566-2570).

Keywords: Reformation of Thailand, improvement of the implementation process of Thailand reformation, formulating of government policy

* Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).

E-mail: taweesak@nida.ac.th

Received: September 13, B.E.2565. Revised: December 2, B.E.2565. Accepted: December 6, B.E.2565.

บทนำ

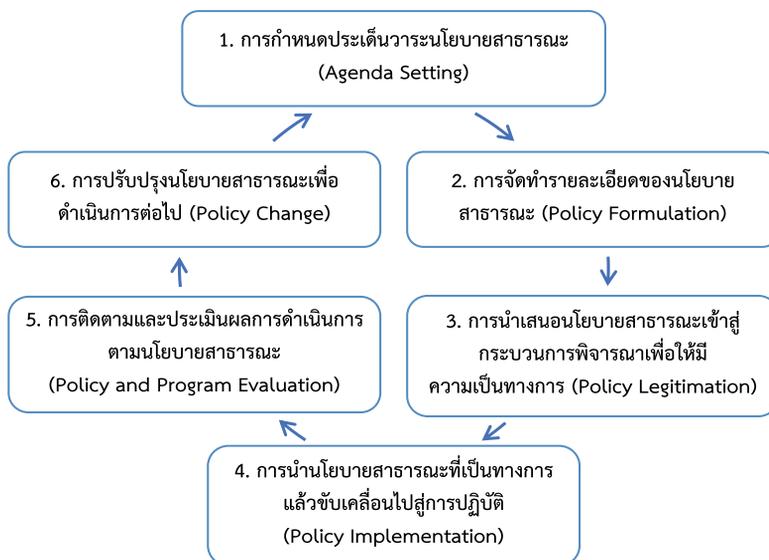
นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปี พ.ศ.2475 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปกครองตามแบบอย่างของอารยประเทศ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย และพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของประเทศเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านอำนาจอธิปไตย 3 ฝ่าย ซึ่งได้แก่ อำนาจบริหาร (คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล) อำนาจนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) และอำนาจตุลาการ (ศาล)¹

คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารนั้น มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อหน้าที่และด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรโดยการจัดทำ “นโยบายของรัฐบาล” แลกต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้ารับหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน

บทความนี้ ต้องการนำเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนการปฏิรูปประเทศไทยภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 โดยใช้กระบวนการจัดทำ “นโยบายรัฐบาล” ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะ เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

นโยบายของรัฐบาล เป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญที่สุดของประเทศ ซึ่งแต่ละรัฐบาลที่จะเข้าทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินของประเทศ จะต้องจัดทำขึ้นเพื่อประกาศต่อสังคมให้ทราบว่า รัฐบาลจะมีแนวทางการบริหารประเทศเป็นอย่างไร นโยบายของรัฐบาลจึงจัดทำขึ้นตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีรายละเอียดที่จะได้ขยายความต่อไป

กระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย ขั้นตอนดำเนินการ 6 ขั้นตอน (Kraft & Furlong, 2020) เรียงตามลำดับตามภาพที่ 1 ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1: กระบวนการนโยบายสาธารณะ

รายละเอียดของแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ มีดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1: การกำหนดประเด็นวาระนโยบายสาธารณะ (Agenda Setting)

การกำหนดประเด็นนโยบายสาธารณะครอบคลุม 2 ประเด็นที่สำคัญดังนี้ ประเด็นแรกคือ การระบุปัญหาให้ถูกต้องและชัดเจน และประเด็นที่ 2 คือการกำหนดวาระนโยบายสาธารณะที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่ระบุไว้ได้

ขั้นตอนที่ 2: การจัดทำรายละเอียดของนโยบายสาธารณะ (Policy Formulation)

การจัดทำรายละเอียดของนโยบายสาธารณะ หมายถึง การเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับกลยุทธ์และมาตรการต่าง ๆ รองรับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ โดยแต่ละกลยุทธ์/มาตรการต้องมีการระบุวัตถุประสงค์/เป้าหมายให้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนด้วย

ขั้นตอนที่ 3: การนำเสนอนโยบายสาธารณะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อให้มีความเป็นทางการ (Policy Legitimation)

การนำเสนอนโยบายสาธารณะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อให้มีความเป็นทางการ หมายถึง การนำนโยบายสาธารณะที่มีรายละเอียดครบถ้วน ประกอบด้วย กลยุทธ์/มาตรการที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์/เป้าหมายไว้อย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนครบถ้วนแล้ว เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายสาธารณะเพื่อนำไปใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการดำเนินการขององค์กรที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อไป

ขั้นตอนที่ 4: การนำนโยบายสาธารณะที่เป็นทางการแล้วขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายสาธารณะที่เป็นทางการไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่มอบหมายให้ระบบราชการซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการต่าง ๆ นำแผนงาน/โครงการภายใต้กลยุทธ์/มาตรการของนโยบายสาธารณะไปดำเนินการตามงบประมาณที่ได้รับ

ขั้นตอนที่ 5: การติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะ (Policy and Program Evaluation)

การติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะ เป็นขั้นตอนการติดตามและประเมินผลนโยบาย/แผนงานภายใต้กรอบนโยบายสาธารณะเพื่อให้ทราบว่า นโยบาย/แผนงานต่าง ๆ ภายใต้นโยบายสาธารณะบรรลุผลสัมฤทธิ์ (ประสบความสำเร็จ) หรือไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ (ประสบความล้มเหลว) ตามวัตถุประสงค์/เป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด

ขั้นตอนที่ 6: การปรับปรุงนโยบายสาธารณะเพื่อดำเนินการต่อไป (Policy Change)

การปรับปรุงนโยบายสาธารณะเพื่อดำเนินการต่อไป เป็นขั้นตอนที่นำผลการดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะในรอบระยะเวลาที่ผ่านมาใช้เป็นข้อมูล/สารสนเทศในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะให้เป็นกลยุทธ์/มาตรการที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะตามที่ระบุไว้ในขั้นตอนที่ 1 มากยิ่งขึ้นและนำไปดำเนินการในรอบระยะเวลาต่อไป

กล่าวโดยสรุป กระบวนการนโยบายสาธารณะซึ่งประกอบด้วย 6 ขั้นตอนนั้น ต้องมีความเป็นเหตุและผลเรียงไปตามลำดับจากขั้นตอนที่ 1 ถึงขั้นตอนที่ 6 ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย การดำเนินการตามนโยบายสาธารณะจึงจะส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะตามที่ระบุไว้ในขั้นตอนแรกได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทความนี้จะเลือกใช้กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์การปฏิรูปประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเสนอแนะข้อเสนอด้านการปรับปรุงการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปประเทศ โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญอยู่ที่ขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งได้แก่ การกำหนดประเด็นวาระนโยบายสาธารณะ (Agenda Setting) โดยมีฐานคิดว่า การจัดทำนโยบายรัฐบาลเพื่อแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภานั้น ถ้าสามารถกำหนดประเด็นวาระนโยบายสาธารณะได้อย่างชัดเจนโดยไม่มีมิติที่ซับซ้อนมากเกินไป การดำเนินการต่อเนื่องไปยังขั้นตอนอื่น ๆ ที่ตามมาของกระบวนการนโยบายสาธารณะจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สาระสำคัญของนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรในระยะแรก ๆ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จะประกอบด้วยหลัก 6 ประการของคณะราษฎร² และนโยบายที่เป็นไปตามพันธกิจของแต่ละกระทรวงว่าดำเนินการในประเด็นใดบ้าง นโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จึงยังไม่ได้สะท้อนความมุ่งมั่นของรัฐบาลว่าจะมีนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมอย่างไร

ต่อมา รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ริเริ่มให้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คราวละ 5 ปี เพื่อใช้เป็นแผนพัฒนาหลักของประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ครอบคลุมระยะเวลา 5 ปี ระหว่าง พ.ศ.2504-2509 ส่งผลทำให้การจัดทำนโยบายรัฐบาลเพื่อแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาของรัฐบาลต่อ ๆ มา สามารถใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแหล่งข้อมูลในการพิจารณาคัดเลือกวาระนโยบาย (Policy Agenda)³ ซึ่งเป็นสาระสำคัญอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อรวบรวมนำมาใช้เป็นเนื้อหาสาระของนโยบายของรัฐบาลที่จะแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาต่อไป ทำให้การจัดทำนโยบายของรัฐบาลสะดวกมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา แต่ต่อมาในภายหลังการจัดทำนโยบายของรัฐบาลเริ่มมีมิติความซับซ้อนยุ่งยากเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเริ่มมีวาระนโยบายที่เป็นประเด็นสำคัญของการพัฒนาประเทศกระจายอยู่ในนโยบายและ/หรือแผนหลักอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศนอกเหนือจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพิ่มขึ้นอีกหลายแหล่ง เช่น นโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล แผนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ส่งผลทำให้นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภามีแนวโน้มที่จะไม่ครอบคลุมประเด็นการพัฒนาและการแก้ปัญหาของประเทศได้อย่างครบถ้วนส่งผลกระทบต่อปัญหาการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายรัฐบาลในท้ายที่สุด

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของนโยบายรัฐบาลตามที่รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศซึ่งได้กำหนดไว้ว่า ก่อนที่รัฐบาลจะเข้าทำการบริหารประเทศนั้น รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาเสียก่อน การแถลงนโยบายของรัฐบาลจึงถือว่าเป็นภารกิจในประการแรกของรัฐบาล เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาได้ทราบแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินที่จะสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศชาติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ตลอดจนค่านิยมสัญญาต่าง ๆ ที่รัฐบาลให้ไว้ต่อประชาชนทั้งประเทศ (Srachantapong, B.E.2544)

ด้วยความสำคัญของนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้นำกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเพื่อแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา มาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์การดำเนินการปฏิรูปประเทศไทยภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2560 เพื่อที่จะเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกระบวนการขับเคลื่อนแผนการปฏิรูปประเทศไทยไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เชื่อมั่นได้ว่าการปฏิรูปประเทศไทยภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติใน 5 ปีต่อไป (พ.ศ.2566-2570) จะบรรลุผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้นกว่าการปฏิรูปประเทศในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ.2561-2565)

ถ้าเริ่มจากรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงรัฐบาลปัจจุบันคือ รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา อาจแบ่งแนวทางการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ออกได้เป็น 3 ยุค ดังต่อไปนี้

ยุคแรก ตั้งแต่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2504-2531) ระยะเวลาดังกล่าวนี้ เริ่มต้นตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบอมตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ซึ่งเป็นระบอบฯที่ระบบราชการมีบทบาทชี้้นำในการบริหารประเทศ ระบบราชการทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะที่ใช้เป็นนโยบายในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวนี้จะใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นนโยบายหลักในการพัฒนาประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การนำวาระนโยบายต่าง ๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปกำหนดเป็นเนื้อหาสาระของนโยบายของรัฐบาลที่จะแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ก่อนที่รัฐบาลจะเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น กระบวนการจัดทำนโยบายของรัฐบาลที่จะแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา จึงดำเนินการได้ค่อนข้างสะดวก ไม่ยุ่งยากมากนัก เพราะเพียงแค่วารวบรวมประเด็นของวาระนโยบาย (Policy Agenda) มาจากแหล่งเดียวเท่านั้นคือ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบกับพรรคการเมืองต่าง ๆ ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ยังขาดขีดความสามารถในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่จะใช้เป็นนโยบายของพรรคการเมืองเอง พรรคการเมืองที่เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลจึงมีท่าทีที่ไม่ปฏิเสธการนำวาระนโยบายจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาใช้ในการจัดทำนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้น ในการจัดทำแผนงาน/โครงการ ตาม พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนราชการต่าง ๆ จึงเพียงแค่อำนาจจัดทำแผนงาน/โครงการของตนให้อยู่ภายใต้กรอบนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนพัฒนาหลักของชาติเพียงแผนเดียวเท่านั้น ที่รวบรวมวาระนโยบายสาธารณะทั้งหมด

ในการพัฒนาประเทศ (Development Agenda) มารวมไว้ในที่เดียวกัน ก็ถือว่าส่วนราชการได้ดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของการเป็นหน่วยรับงบประมาณแล้ว

ยุคที่ 2 ตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จนถึงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ.2531-2557) รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรัฐบาลแรกที่นักการเมืองจากการเลือกตั้ง เริ่มเข้ามาสู่การมีอำนาจรัฐเพิ่มมากขึ้น และพรรคการเมืองต่าง ๆ เริ่มมีนโยบายของพรรคการเมืองเอง ซึ่งในบางนโยบายอาจแตกต่างออกไปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างชัดเจน เช่น นโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้น ดังนั้น การจัดทำนโยบายรัฐบาลของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นอกจากยังคงให้ความสำคัญกับวาระนโยบาย (policy agenda) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ยังเพิ่มการให้ความสำคัญกับวาระนโยบายในนโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลอีกด้วย

ดังนั้น เมื่อรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เน้นย้ำเป็นนโยบายต่อระบบราชการว่า การจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ส่วนราชการต้องเสนอแผนงาน/โครงการที่อยู่ภายใต้กรอบของนโยบายของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย วาระนโยบายจากนโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และวาระนโยบายจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลในยุคที่ 2 นี้ จึงแตกต่างจากที่ผ่านมามาในอดีตที่ระบบราชการให้ความสำคัญกับเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะที่เป็นแผนพัฒนาหลักของประเทศเพียงแผนเดียวเท่านั้น แต่นโยบายรัฐบาลตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา ประกอบด้วย วาระนโยบายสาธารณะที่มาจากทั้งนโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย

ดังนั้น กระบวนการจัดทำนโยบายรัฐบาลของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เพื่อแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร จึงมีมิติที่ซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นกว่ายุคแรก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไปตามสภาพการณ์ทางการเมือง ที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากระบอบอมตยาธิปไตยเข้าไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนราษฎรในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากระบบราชการประกอบด้วย ข้าราชการที่มีความรู้ ความชำนาญและมีประสบการณ์สูงในสาขาต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จึงสามารถปรับวาระนโยบายที่มาจากนโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และวาระนโยบายที่มาจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้มีความสอดคล้องและกลมกลืนกันได้มากที่สุด ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ไม่ได้มีความยุ่งยากและซับซ้อนแตกต่างไปจากยุคแรกมากนัก

การกำหนดนโยบายของรัฐบาลตามแนวทางของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่ให้ความสำคัญกับนโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ได้ถูกใช้เป็นแบบแผนอย่างต่อเนื่องมาตลอดจนถึงรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ยุคที่ 3 เริ่มตั้งแต่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2557-ปัจจุบัน) รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กำหนดให้การปฏิรูปประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นนโยบายแห่งชาติที่สำคัญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2560 ดังนั้น วาระนโยบายที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญนอก

เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแล้ว รัฐบาลยังต้องให้ความสำคัญกับวาระนโยบายที่ปรากฏอยู่ในแผนปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 13 ด้าน และในยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 6 ยุทธศาสตร์อีกด้วย ส่งผลให้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้ ต้องพิจารณาจัดทำนโยบายของรัฐบาลเพื่อแถลงต่อรัฐสภา ให้ครอบคลุมสาระสำคัญของวาระนโยบายสาธารณะที่ปรากฏอยู่ใน 1) แผนปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ 2) แผนหลักของยุทธศาสตร์ชาติ 3) นโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และ 4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รูปแบบการเขียนนโยบายรัฐบาลของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงมีแบบแผนการเขียนแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลอื่น ๆ ในอดีตที่ผ่านมาอย่างเห็นได้ชัด เช่น การมีภาคผนวกในส่วนท้ายของเอกสารนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่ออธิบายแจกแจงเพิ่มเติมว่า นโยบายของรัฐบาลในแต่ละข้อนั้นเชื่อมโยงกับแผนปฏิรูปประเทศในด้านใดและเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติใด ส่งผลทำให้มีความไม่ชัดเจนเมื่อส่วนราชการต้องนำนโยบายของรัฐบาล ไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ เพราะเมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียดแล้วพบว่า โครงการภายใต้แผนปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ และแผนหลัก/แผนรอง ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาตินั้นมีเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ มีจำนวนโครงการมากถึงกว่า 10,000 โครงการ ดังนั้น การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นช่วงห้าปีแรก (พ.ศ.2561-2565) ของการปฏิรูปประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จึงดำเนินไปด้วยความยุ่งยากและซับซ้อน ทำให้การปฏิรูปประเทศประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์/เป้าหมาย/และตัวชี้วัดของการปฏิรูปฯ ได้ไม่มากนัก

ปัจจุบันกำลังมีการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) ซึ่งเป็นระยะเวลาที่มีความสอดคล้องกับระยะเวลาห้าปีของยุทธศาสตร์ชาติในรอบถัดไปคือ ระหว่าง พ.ศ.2566-2570 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการของทั้งการปฏิรูปประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของรัฐบาล จึงได้พิจารณาดำเนินการ รวบรวมวาระนโยบายตามแผนปฏิรูปประเทศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) โดยมีการจำแนกประเด็นสำคัญของการพัฒนาตามแผนฯ ออกเป็น 13 หมายเหตุ (timelines) ดังต่อไปนี้

หมายเหตุที่ 1 ไทยเป็นประเทศชั้นนำด้านสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูปมูลค่าสูง

หมายเหตุที่ 2 ไทยเป็นจุดหมายของการท่องเที่ยวที่เน้นคุณภาพและความยั่งยืน

หมายเหตุที่ 3 ไทยเป็นฐานการผลิตยานยนต์ไฟฟ้าที่สำคัญของโลก

หมายเหตุที่ 4 ไทยเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์และสุขภาพมูลค่าสูง

หมายเหตุที่ 5 ไทยเป็นประตูการค้าการลงทุนและยุทธศาสตร์ทางโลจิสติกส์ที่สำคัญของภูมิภาค

หมายเหตุที่ 6 ไทยเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะและอุตสาหกรรมดิจิทัลของ

อาเซียน

หมวดหมู่ที่ 7 ไทยมีวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เข้มแข็ง มีศักยภาพสูงและสามารถแข่งขันได้

หมวดหมู่ที่ 8 ไทยมีพื้นที่และเมืองอัจฉริยะที่น่าอยู่ ปลอดภัย เติบโตได้อย่างยั่งยืน

หมวดหมู่ที่ 9 ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอเหมาะสม

หมวดหมู่ที่ 10 ไทยมีเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ

หมวดหมู่ที่ 11 ไทยสามารถลดความเสี่ยงและผลกระทบจากภัยธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

หมวดหมู่ที่ 12 ไทยมีกำลังคนสมรรถนะสูง มุ่งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตอบโจทย์การพัฒนาแห่งอนาคต

หมวดหมู่ที่ 13 ไทยมีภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ประชาชน

ในทัศนะของผู้เขียนการผนวกเนื้อหาสาระของการปฏิรูปประเทศฯ เข้าไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) จะช่วยลดความยุ่งยากและความซับซ้อนในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลให้น้อยลง ช่วยให้การถ่ายโอนนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้ระบบราชการนำไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติมีความชัดเจนมากขึ้น และดำเนินการได้ง่ายขึ้น แต่นอกเหนือจากการผนวกประเด็นการปฏิรูปประเทศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ในทัศนะและมุมมองของผู้เขียน ยังมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง การดำเนินการตามกระบวนการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) ไปสู่ การปฏิบัติ อีก 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก กระบวนการยกร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) ควรดำเนินการโดยเน้น "การมีส่วนร่วม" ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่วนราชการที่ถูกระบุไว้ในแผนฯว่า เป็นหน่วยงานรับผิดชอบแผนงานนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการรับผิดชอบหลักหรือหน่วยงานรับผิดชอบรองก็ตาม การยกร่างแผนพัฒนาฯ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของระบบราชการ จะช่วยแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในกระบวนการยกร่างแผนการปฏิรูปประเทศและยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งดำเนินการยกร่างแผนฯ ในลักษณะที่แผนฯ ถูกยกร่างมาจากคณะกรรมการฯ ชุดต่าง ๆ ในระดับบนแล้วมอบหมายให้ส่วนราชการซึ่งอยู่ในระดับล่างนำไปดำเนินการต่อไป ทำให้ส่วนราชการที่เป็นหน่วยปฏิบัติขาดความรู้ ความเข้าใจในสาระสำคัญของแผนฯ ที่ส่วนราชการนั้น ๆ ถูกระบุให้เป็นผู้รับผิดชอบแผนงาน/โครงการ ดังนั้น การปฏิรูปประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติในช่วงห้าปีแรกคือ พ.ศ.2561-2565 จึงบรรลุความสำเร็จไม่มากนัก

ประการที่สอง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรประสานกับสำนักงานงบประมาณ เมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการแล้ว เพื่อให้สำนักงานงบประมาณดำเนินการกำหนดกรอบการพัฒนาประเทศตาม 13 หมวดหมู่ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) ซึ่งได้รวมเอาประเด็นการปฏิรูปประเทศไว้ด้วยแล้วนั้น มาใช้เป็นกรอบในการกำหนดว่าส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณจะต้องจัดทำแผนงาน/โครงการ ภายใต้กรอบหมวดหมู่ใดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) จึงจะได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำไป

ดำเนินการตามแผนงานของส่วนราชการนั้น ๆ ต่อไป การดำเนินการดังกล่าวนี้ในอีกนัยยะหนึ่งคือ การทำให้แผนงานกับแผนเงิน (งบประมาณรายจ่าย) มีความสอดคล้องกันนั่นเอง

ประการที่สาม กระบวนการยกร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) ควรมีขั้นตอนให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีการจัดทำแผนระยะกลาง (3-4 ปี) และแผนระยะสั้น (1 ปี) รองรับการดำเนินการตามหมวดหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) เพื่อให้มีความมั่นใจได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) จะสามารถดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์/เป้าหมาย และตัวชี้วัดของแผนฯ ตามที่กำหนดไว้ได้

กล่าวโดยสรุป การควรรวมประเด็นการปฏิรูปประเทศเข้ากับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) รวมทั้งการให้ความสำคัญกับ

1) ประเด็นการมีส่วนร่วมของส่วนราชการในกระบวนการยกร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) และ

2) การใช้ 13 ประเด็นหมวดหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) เป็นกรอบในการกำหนดให้แต่ละส่วนราชการใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนงาน/โครงการของหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ

3) การให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนดำเนินการระยะกลาง (3-4 ปี) และแผนดำเนินการระยะสั้น (1 ปี) รองรับการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570) ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ต่อไป

การดำเนินการดังกล่าวในข้างต้น จะส่งผลทำให้การปฏิรูปประเทศในช่วงระยะเวลาห้าปีถัดไป ระหว่าง พ.ศ.2566-2570 น่าจะสามารถบรรลุประสิทธิผลได้ดีกว่าในช่วงห้าปี ระหว่าง พ.ศ.2561-2565 ที่ผ่านมา

เชิงอรรถท้ายบท

1 ศึกษารายละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

2 หลัก 6 ประการของคณะราษฎร ประกอบด้วย 1) จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง การศาล ทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง 2) จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกัน ลดน้อยลงให้มากที่สุด 3) ต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่ (รัฐบาลของคณะราษฎร-ผู้เขียน) จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการทางเศรษฐกิจ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง 4) จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน 5) จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น

3 วาระนโยบาย หมายถึง ประเด็น 1) ปัญหา 2) Scenario การพัฒนาที่ต้องการ ที่จะนำมาจัดทำเป็นนโยบายสาธารณะ; อ่านเพิ่มเติมในตำรา Public Policy ต่าง ๆ

References

- Constitution of the Kingdom of Siam B.E.2475 (1932).
- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2492 (1949).
- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2511 (1968).
- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2560 (2017).
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2020). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternative*. 7th Edition. USA: SAGE Publication.
- Office of the National Economic and Social Development Council (NESDC). (n.p.). *The 13th National Economic and Social Development Plan (2023-2027)*.
- Srachantapong, N. (B.E.2544). *Parliamentary Document: The Government Policy since B.E. 2475 - Present*. Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives.
- Thailand's National Strategy B.E.2561 - 2580 (A.D.2018-2037). (2018). *Thai Government Gazette*. No.135, Section 82a. October 13, 2018.
- The Prime Minister's Office. (2018). Prime minister office notification re: **The national reform plan**. *Thai Government Gazette*. No.135, Section 24a, April 6, 2018.