



ISSN ๐๖๒๕-๐๙๕๗

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๓ ฉบับที่ ๔ เดือน เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่องในฉบับ

- ☐ การปฏิรูประบบราชการ : ก้าวไปข้างหน้า
หรือถอยหลังเข้าคลอง 7
↳ ดร.อลงกต วรกี
- ☐ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม
และค่านิยมของระบบราชการ 39
↳ อัญญดา แก้วกองกุล
- ☐ การบริหารการรักษาความปลอดภัยเชิงสมดุลย์ 47
↳ คม แสงแก้ว
- ☐ กระบวนการยุติธรรมกับการบริหารราชการไทย 53
↳ วิรัช วิรัชนิการวรรณ
- ☐ ระบบข้าราชการพลเรือนในเกาหลีใต้ 79
↳ พิชัย ลิขิตธรรมโรจน์
- ☐ เมืองการเมืองไทยผ่านการเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๘ : นัยโครงสร้าง
สังคมการเมืองและการเมืองไทยในอนาคตกับ
ข้อสังเกตบางประการ 89
↳ ผู้ช่วยศาสตราจารย์โสธร ตูทองคำ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารนาคราทรไทย (ชั้น ๕ ค) ถนนพญาไท

แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๓๔๔ ๕๐๑๙-๒๑, ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๖

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารนาคราทรไทย (ชั้น ๕ C) ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี

กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๓๔๔ ๕๐๑๙-๒๑, ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๖

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม “ผู้จัดการรัฐสภาสาร” ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดยส่งตัวแลกเงินหรือธนาคาณัติ สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

อัตราค่าบำรุง ปีละ ๑๘๐ บาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้
เป็นของผู้เขียนแต่ละท่านไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

Legislative Institutional Repository of Thailand



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ทำดัชนีแล้ว



รัฐสภา

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุมหิรัญ
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางวนิดา มาสะวิสุทธิ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

เหรียญก

นางสาวสุพัตรา กบิลกาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร ลินสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นางสาวอาริษา เสาวรส

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรกิจชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวลักขณ์ สวณเศรษฐ์

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายสุภพงศ์ ขจรศิลป์



บทบรรณาธิการ

การปฏิรูประบบราชการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีวิวัฒนาการมาโดยลำดับ เนื่องจากระบบราชการต้องมีการสอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แม้จะมีการปฏิรูประบบราชการมาหลายครั้งในแต่ละรัฐบาล แต่ระบบราชการไทยยังมีจุดด้อยหลายอย่างที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายของรัฐบาล และยังส่งผลมาถึงประโยชน์สุขของประชาชน ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการปฏิรูประบบราชการเกิดจากสาเหตุใด ผู้อ่านสามารถติดตามอ่านได้ในหนังสือรัฐสภาสารเล่มนี้ซึ่งมีบทความเรื่องการปฏิรูประบบราชการก้าวไปข้างหน้าหรือถอยหลังเข้าคลอง การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์วัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีบทความเรื่องมองการเมืองไทยผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๘ : นโยบายโครงสร้างสังคมการเมืองและการเมืองไทยในอนาคตกับข้อสังเกตบางประการ ซึ่งมีเนื้อหาในเชิงวิเคราะห์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา เป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านที่ใช้เป็นแนวทางในการมองการเมืองไทยปัจจุบัน-อนาคตจะเป็นไปในทิศทางใดได้เป็นอย่างดี

บรรณาธิการ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ปีที่ ๕๓ ฉบับที่ ๔ เดือน เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๘

สารบัญ

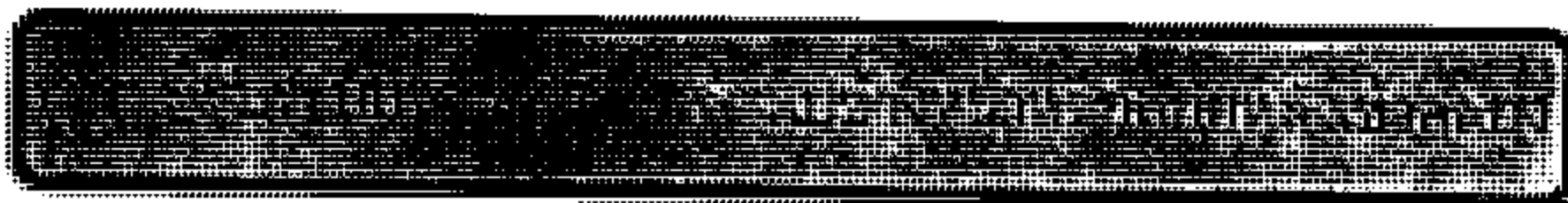
- การปฏิรูประบบราชการ : ก้าวไปข้างหน้า
หรือถอยหลังเข้าคลอง 7
✎ ดร.อลงกต วรกี
- การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม
และค่านิยมของระบบราชการ 39
✎ อัญญาดา แก้วทองกุล
- การบริหารการรักษาความปลอดภัยเชิง
สมดุล 47
✎ คม แสงแก้ว
- กระบวนการยุติธรรมกับการบริหาร
ราชการไทย 53
✎ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ
- ระบบข้าราชการพลเรือนในเกาหลีใต้ 79
✎ พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์
- มองการเมืองไทยผ่านการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๘ :
นโยบายโครงสร้างสังคมการเมืองและ
การเมืองไทยในอนาคตกับข้อสังเกต
บางประการ 89
✎ ผู้ช่วยศาสตราจารย์โสธร ตูทองคำ

CONTENTS



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ดร.อลงกต วรกี*

ความนำ

การปรับปรุงและการปฏิรูประบบราชการมีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก และประเด็นสำคัญที่สุดในการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาคือ การแก้ปัญหาและการพัฒนาการบริหาร ดังจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ไทยมากกว่า ๗๐๐ ปี ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่มาแล้ว ๒ ครั้ง ครั้งแรกเป็นการปฏิรูประบบราชการโดยนำระบบจตุสดมภ์มาใช้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ช่วงปี พ.ศ. ๑๙๙๑-๒๐๓๒ ครั้งที่ ๒ เป็นการปฏิรูประบบราชการ เมื่อ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ และตั้งแต่นั้นมาประเทศไทยมิได้มีการปฏิรูประบบราชการในลักษณะการพัฒนาการบริหารในเชิงมหภาค (Macro) แต่ประการใด การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมาก็เป็นแต่การปฏิรูประบบราชการในเชิงจุลภาค (Micro) ดังจะเห็นได้จากการมี พ.ร.บ. จัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อพัฒนาการบริหารให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และการมี พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๔ ก็มีความมุ่งหมายเพียงเพื่อปรับปรุงเพิ่มเติมกรมบางกรมในกระทรวงเท่านั้น และการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นต้นมาก็เป็นการปรับปรุงเพิ่มเติมหน่วยงานให้สอดคล้องกับการขยายตัวของการพัฒนาประเทศ โดยไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักการของระบบราชการที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด^๑

* รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต (สาขาการบริหารการพัฒนา) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ : หัวหน้าฝ่ายประสานงานวิจัย กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง

^๑ วรเดช จันทรรคร, การปรับปรุงและการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบลิ้มและการพิมพ์, พิมพ์ครั้งที่ ๔, ๒๕๔๔) น. (๕)





วิวัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการ

เพื่อให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาผู้เขียนขอนำเสนอการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่สมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ที่น่าสนใจดังต่อไปนี้^๒

๑. สมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. ๒๕๐๒-๒๕๐๖) ได้มีการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราข้าราชการให้เหมาะสมกับส่วนราชการที่ได้แบ่งใหม่

๒. สมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ. ๒๕๐๖-๒๕๑๖) ได้มีการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราข้าราชการเช่นเดิม แต่ได้อาศัยอำนาจคณะปฏิวัติ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ (๒๙ กันยายน ๒๕๑๕) และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ (๒๙ กันยายน ๒๕๑๕) ตามลำดับ และใช้มาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๔

๓. สมัยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๑๗) ได้มีการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราข้าราชการเหมือนเดิม

๔. สมัยรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (พ.ศ. ๒๕๑๙-๒๕๒๐) ซึ่งต่อเนื่องจากรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช และหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ตามลำดับ เป็นระยะเวลาเกือบ ๒ ปี ซึ่งมีได้มีการปฏิรูประบบราชการแต่อย่างใด และสมัยรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ทำหน้าที่เหมือน ๆ กับที่ผ่านมา คือ การแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราข้าราชการ

๕. สมัยรัฐบาลของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ. ๒๕๒๑-๒๕๒๒) นอกจากมีการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราข้าราชการแล้ว ยังมีการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และการปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการพลเรือนด้วย

๖. สมัยรัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๑) ได้มองปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาระบบราชการแตกต่างไปจากเดิมดังจะเห็นจากนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา

^๒ สรุปจาก สมาน รังสีโยกฤษฎ์, การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบันและอนาคต (กรุงเทพ : บริษัท สำนักพิมพ์บรรณกิจ (๑๙๙๑) จำกัด, ๒๕๔๓ น. ๔๔-๑๐๑

ซึ่งเน้นการปฏิรูปการให้บริการประชาชน การมอบอำนาจและแบ่งอำนาจการบริหารราชการให้ส่วนภูมิภาคมากขึ้น

ผลงานสำคัญสมัยรัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ มีอยู่ ๒ เรื่อง คือ การเสนอมาตรการจำกัดขนาดของส่วนราชการ และอัตราข้าราชการกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน โดยชะลอการขยายส่วนราชการและเพิ่มจำนวนข้าราชการได้ไม่เกินร้อยละ ๒ ต่อปี รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว๒๔๕ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๓ และการกำหนดชื่อและความหมายของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น สำนัก สำนักงาน คณะกรรมการ สำนักเลขาธิการ สถาบัน ศูนย์ ศูนย์บริการ สถานี สถานีทดลอง เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือปฏิบัติเป็นระเบียบเดียวกัน รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว ๘๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๕

๓. สมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๓๓) ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐให้บริการประชาชนอย่างรวดเร็ว ทั่วถึงเสร็จภายใน ๑ วันทำการ และหากโดยสภาพแห่งเรื่องไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ วันทำการให้หน่วยงานของรัฐออกระเบียบโดยแจ้งขั้นตอน และระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนสำหรับคำขอนั้น ๆ นอกจากนี้ ยังได้มีการแก้ไขกฎหมายที่สำคัญจำนวน ๒ ฉบับ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขในสมัย รสช. คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (จากเดิม คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘) และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ (จากเดิม คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖)

๔. สมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๘) ส่วนใหญ่มักเป็นการศึกษาและการจัดทำเป็นข้อเสนอ แต่มีผลในสมัยของรัฐบาลชุดต่อ ๆ มา เช่น ศาลปกครองกฎหมายว่าด้วยข้อมูลและข่าวสารของทางราชการ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาการบริการสาธารณะ การปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงประสิทธิภาพกรมตำรวจ และการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการอัยการ เป็นต้น



๙. สมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ. ๒๕๓๘-๒๕๓๙) นอกจากนำข้อเสนอของรัฐบาลชุดก่อนมาดำเนินการแล้ว ส่วนใหญ่เป็นการศึกษา และการจัดทำข้อเสนอ เช่น การปรับปรุงการบริหารงานด้านงบประมาณ การปรับปรุงการบริหารงานด้านพัสดุ การปรับปรุงสวัสดิการที่อยู่อาศัยของข้าราชการ การปรับปรุงการเกษียณอายุราชการ การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

๑๐. สมัยรัฐบาลของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ. ๒๕๓๙-๒๕๔๐) ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้น โดยมีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔)

๑๑. สมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (พ.ศ. ๒๕๔๑-๒๕๔๔) ได้ดำเนินการต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดที่แล้ว ตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) เช่น การจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนและการถ่ายโอนงานเพื่อมอบให้เอกชนรับไปดำเนินการแทนส่วนราชการ สำหรับภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน การยกเลิกสุขาภิบาลและจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบล การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๔ และมาตรา ๒๔๕ การออกกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยการจัดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ท.) การกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณะ (งานหรือกิจกรรม) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป การแปรรูปองค์การเบตเตอร์ การยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำที่หมดความจำเป็น และให้ใช้วิธีการจ้างเหมา (Contracting out) ให้มากขึ้น การปรับลดบุคลากรและปิดสำนักงานในต่างประเทศ คือ กระทรวงกลาโหม (ผู้ช่วยทูตทหาร) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตร) กระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานกรมศุลกากร) กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การบินไทย สำนักงาน ก.พ. กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กรมตำรวจ และกระทรวงการต่างประเทศ



การระงับหรือชะลอการจัดตั้งหรือขยายหน่วยงานใหม่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และให้ส่วนราชการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือขยายหน่วยงานในกรมหรือภายในหน่วยงานเทียบเท่า กรมขึ้นไปในงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากเศรษฐกิจถดถอย ยกเว้น การจัดตั้งส่วนราชการ และโอนหรือรวมส่วนราชการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งระงับการจัดตั้ง อำเภอและกิ่งอำเภอขึ้นใหม่ จนถึงสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ และการส่งเสริมสนับสนุนการให้ รางวัลหน่วยงานดีเด่นและเจ้าหน้าที่ดีเด่นของหน่วยงานของรัฐในการให้บริการประชาชน

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการ

แม้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ให้ความสำคัญและดำเนินการปฏิรูประบบราชการต่อเนื่องมา โดยตลอด แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จโดยเฉพาะปัญหาหลัก ๆ ที่มีผลกระทบในระดับมหภาค (Macro) มีมูลเหตุจากปัจจัยเหล่านี้ คือ

๑. การขาดความต่อเนื่องของเจตนารมณ์ทางการเมือง (Political will) เนื่องจากทุกรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม ทำให้ขาดเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๔๐ มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง ๘ รัฐบาล และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ภารกิจ อันดับแรก ๆ จะเป็นการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่สืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุดก่อน ที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าและ เป็นปัญหาระยะสั้น การปฏิรูประบบราชการจึงไม่ได้รับการพิจารณาดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง การขาดความต่อเนื่องของเจตนารมณ์ทางการเมืองยังหมายความว่าความรวมถึงการสนับสนุนจากผู้นำทางการเมืองที่มีพลังหรืออำนาจบารมี (Powerful Leadership) ซึ่งต้องเข้ามารับผิดชอบโดยตรง คือ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรับผิดชอบในการดำเนินงานด้วยหรือต้องเข้ามารับผิดชอบโดย ทางอ้อม คือ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานและรับผิดชอบในการดำเนินงานการปฏิรูประบบราชการเป็นหลัก

๒. การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงจากข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง (Strong Resistance to Change) เนื่องจากหลักการปฏิรูประบบราชการมักนำหลักการมีกระบวนการ ใหม่ (New Paradigm) ในการบริหารซึ่งมักเน้นเรื่องการมอบอำนาจ (Delegation) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การเป็นประชาธิปไตย (Democratization) การลดกฎ ระเบียบและการควบคุมของภาคราชการ (Deregulation) และการลดหน่วยงานและกำลังข้าราชการ





(Down-sizing) ซึ่งจะมีผลกระทบต่อข้าราชการระดับสูง ด้านสถานภาพหรือผลประโยชน์ที่เคยมีและเคยได้มาก่อน ในบางกรณี นักการเมืองก็ร่วมต่อต้านด้วย เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในบางกรณีจะทำให้เสียประโยชน์หรือทำให้เสียคะแนนนิยมจากกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่เป็นหัวคะแนน

ปัญหาเรื้อรังของระบบราชการที่รอการแก้ไข

เมื่อการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จ ปัญหาเรื้อรังของระบบราชการที่รอการแก้ไขคือ^๑

๑. ขนาดขององค์กรระบบราชการที่มีอายุเพิ่มมากขึ้น ก็จะมีขนาดใหญ่โต และมีการแบ่งโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ที่ซับซ้อน ทำให้มีสายการบังคับบัญชาและมีการกำกับดูแลหลายชั้น ส่งผลให้การทำงานของระบบราชการมีขั้นตอนมาก ทำงานล่าช้า และเกิดความสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็นจากขนาดขององค์กรระบบราชการนั้น ๆ ทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถกำกับดูแลได้อย่างครบถ้วน ทั้งถึงและรอบคอบก่อให้เกิดความบกพร่องต่องาน และการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๒. การจัดโครงสร้างองค์กรระบบราชการเป็นรูปปิรามิดบางกรณีมักพบว่าหน่วยงานในระดับล่างและระดับปฏิบัติมีความสับสน ความซ้ำซ้อนของบทบาทหน้าที่ ส่งผลให้เกิดการเกี่ยงงานเพื่อปิดความรับผิดชอบ หรือเกิดการทำงานซ้ำซ้อน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนระหว่างบทบาทของหน่วยงานในระดับล่างและระดับปฏิบัติของระบบราชการ

๓. ระบบราชการไม่สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารงานหรือแนวทางการดำเนินงานได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของภาวะแวดล้อม โดยเฉพาะภาวะแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายและมีความซับซ้อนมากขึ้น แม้บางหน่วยงานได้พยายามปรับเปลี่ยนมักต้องใช้ความพยายามใช้ทรัพยากรและใช้เวลา จนบางครั้งก็ล้มเหลว บางครั้งก็ประสบความสำเร็จแต่ไม่สามารถประสานเชื่อมต่อกับหน่วยงานอื่นที่มีมากมายกระจัดกระจายไม่ทันสมัย และไม่เป็นระบบ จึงไม่มีระบบการตรวจสอบวัดผลที่ชัดเจน ทำให้การบริหารงานของระบบราชการขาดเอกภาพ

^๑ สรุปรจากสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ., แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจและอธิบดี (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์พิสิสเอ็นเตอร์, ๒๕๔๕) น. ๓-๕





๔. การทำงานของข้าราชการขาดความกระตือรือร้น เคยชินต่อการทำงานตามระเบียบกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องทำให้ขาดความสมบูรณ์ต่อการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ดังจะเห็นได้จากแม้การบริหารงานของระบบราชการจะมีการจำแนกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่การบริหารงานของระบบราชการทั้ง ๓ ส่วนยังรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณ และการบริหารบุคคล ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของการบริหารงาน

การปฏิรูประบบราชการสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-ปัจจุบัน)

พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี มีเจตนารมณ์ของการดำเนินงานปฏิรูประบบราชการเพื่อเป็น “ราชการไทยยุคใหม่” และได้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยเฉพาะ มาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนี้

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประเทศ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน”

“การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง”

“ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้



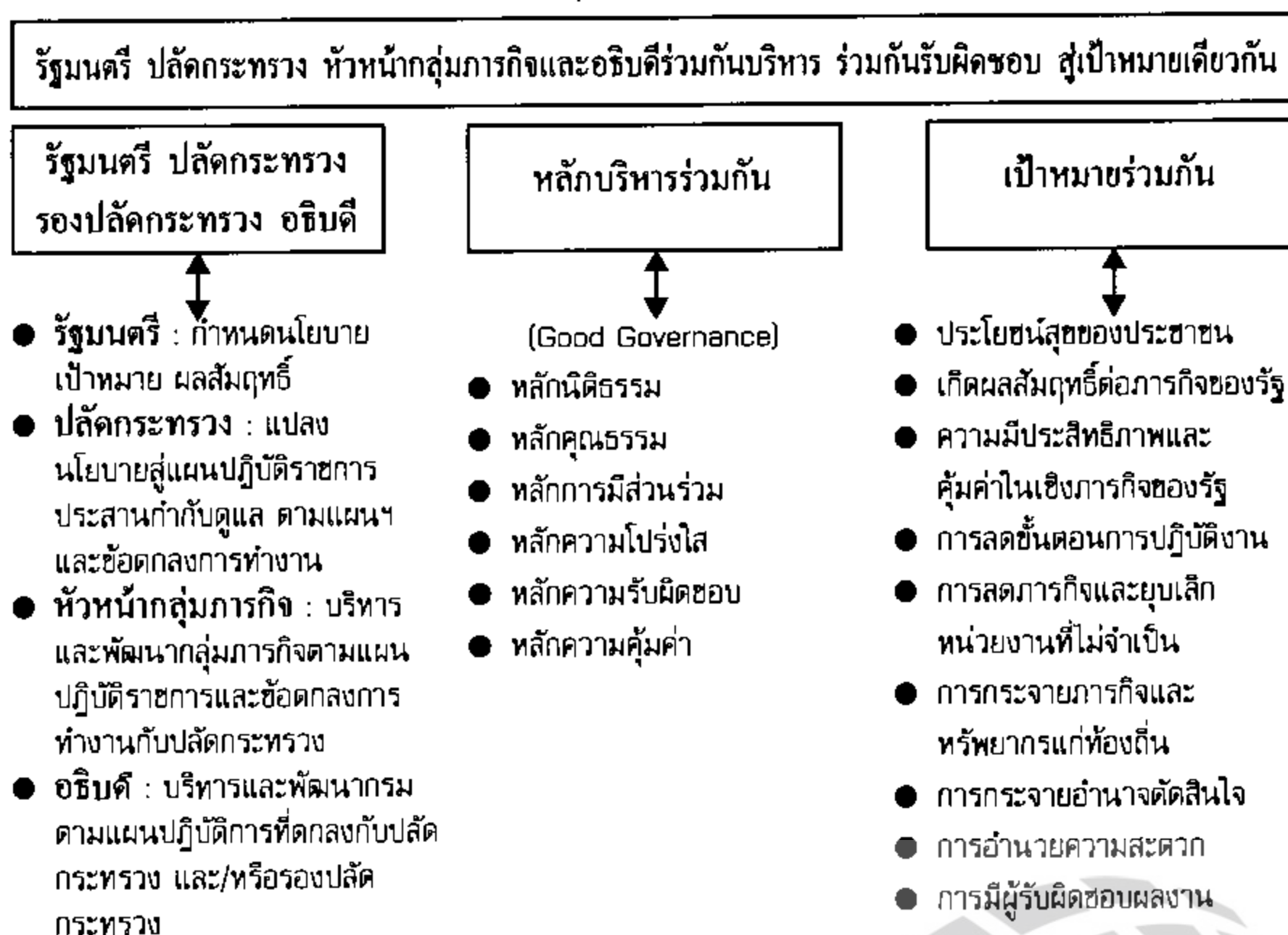


ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ”

“เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติได้”

ดังนั้น ผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ ทำให้ระบบราชการต้องมีเจ้าภาพการทำงานอย่างชัดเจน มีการจัดการกิจเป็นกลุ่มภารกิจ โดยนัยนี้ ราชการบริหารส่วนกลางจะรับผิดชอบปฏิบัติการหลัก (Core Functions) ที่เป็นงานระดับชาติที่สำคัญและเป็นภารกิจที่จำเป็นเท่านั้น รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิ

แผนภูมิแสดงแนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี



ที่มา : สำนักพัฒนาระบบบริหารบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ., แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์สัญญาชัยเอ็นเตอร์, ๒๕๕๕) น.๑๔



ผลของการปฏิรูประบบราชการตามแผนภูมิแสดงแนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ข้างต้น ทำให้มีการจัดกระทรวงและจัดกลุ่มหน่วยงานใหม่ โดยคำนึงถึงบทบาทภารกิจในการพัฒนาประเทศ และการบริการประชาชน ซึ่งได้แบ่งกระทรวงใหม่เป็น ๒๐ กระทรวง มีการโอนภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน เกี่ยวเนื่องกันมาอยู่ด้วยกัน และมีการจัดตั้งกระทรวงใหม่ขึ้นอีก ๖ กระทรวง ดังนี้

๑. สำนักนายกรัฐมนตรี
๒. กระทรวงกลาโหม
๓. กระทรวงการคลัง
๔. กระทรวงการต่างประเทศ
๕. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
๖. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
๗. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๘. กระทรวงคมนาคม
๙. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๑๐. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
๑๑. กระทรวงพลังงาน
๑๒. กระทรวงพาณิชย์
๑๓. กระทรวงมหาดไทย
๑๔. กระทรวงยุติธรรม
๑๕. กระทรวงแรงงาน
๑๖. กระทรวงวัฒนธรรม
๑๗. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
๑๘. กระทรวงศึกษาธิการ
๑๙. กระทรวงสาธารณสุข
๒๐. กระทรวงอุตสาหกรรม

หลักการทั่วไปในการจัดโครงสร้างกระทรวงประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี มีฐานะเป็นทีมงานฝ่ายการเมือง สำนักงานปลัดกระทรวง มีฐานะเป็นศูนย์กลางของกระทรวง กลุ่มภารกิจ (Cluster) เป็นการรวมหน่วยงานภายใต้กระทรวงเพื่อรับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้านที่ตอบสนองวัตถุประสงค์หลักอันหนึ่งของกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจหลักภายใต้กลุ่มภารกิจหรือภายใต้กระทรวง ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และกลุ่มงาน/ฝ่าย/งาน/สาขาหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นหน่วยงานภายใต้กรม

ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการ

แต่อย่างไรก็ตาม ผลจากการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกฎหมาย โครงสร้าง ระบบบริหารงาน อัตราข้าราชการ งบประมาณและการบริการประชาชน ซึ่งบทความได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของคณะอนุกรรมการเพื่อติดตามและประเมินผล การปฏิรูประบบราชการในกลุ่มกระทรวงที่ ๓ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้กำหนดให้มีการติดตามประเมินผลว่าการปฏิรูประบบราชการมีผลต่อการปฏิบัติงานของกระทรวงเหล่านี้หรือไม่อย่างไร ซึ่งเมื่อได้พิจารณาโดยภาพรวมแล้ว สรุปได้ว่าภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการ ตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นมา ทั้ง ๖ กระทรวง มีการเพิ่มลดหน่วยงานภายในตามตารางดังนี้

ตารางแสดงจำนวนหน่วยงานระดับกรมก่อนและหลังปฏิรูประบบราชการ

ที่	กระทรวง	ก่อนปฏิรูประบบราชการ	หลังปฏิรูประบบราชการ	เพิ่ม	ลด	คงเดิม	หมายเหตุ
๑	กระทรวงการคลัง	๘	๑๐	๒	-	๘	เพิ่มสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ



ที่	กระทรวง	ก่อนปฏิรูป ระบบราชการ	หลังปฏิรูป ระบบราชการ	เพิ่ม	ลด	คงเดิม	หมายเหตุ
๒	กระทรวงพาณิชย์	๙	๙	-	-	๙	มีการเปลี่ยนชื่อกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์เป็นกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศและเปลี่ยนชื่อกรมทะเบียนการค้าเป็นกรมพัฒนาธุรกิจการค้า
๓	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๑๒	๑๓	๑	-	๑๒	มีการโอนงานบางส่วนของกรมป่าไม้ไปจัดตั้งเป็นกรมอุทยานแห่งชาติกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการเพิ่มสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ
๔	กระทรวงอุตสาหกรรม	๗	๙	๓	๑	๖	- มีการโอนกรมทรัพยากรธรณีไปสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - มีเพิ่ม ๑. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ๒. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่





ที่	กระทรวง	ก่อนปฏิรูป ระบบราชการ	หลังปฏิรูป ระบบราชการ	เพิ่ม	ลด	คงเดิม	หมายเหตุ
							๓. สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
๕	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๕	๔	-	๕	๔	หน่วยงานที่มีการโอนไปอื่น คือ ๑. กรมควบคุมมลพิษ ๒. กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ๓. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ๔. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ๕. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
๖	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	-	๑๐	๑๐	-	-	เป็นกระทรวงจัดตั้งใหม่โดยโอนงานของหน่วยงานต่างๆ ที่มีการเกี่ยวข้องมาจัดตั้งเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ที่มา : ดร.อลงกต วรกี, รายงานการประเมินผลการปฏิรูประบบราชการในกลุ่มกระทรวงที่ ๓ นำเสนอคณะอนุกรรมาธิการเพื่อติดตามและประเมินผลการปฏิรูประบบราชการในกลุ่มกระทรวงที่ ๓ (เอกสารโรเนียวเป็นเล่ม, ๒๕๔๖) น. ช-ค





เมื่อพิจารณาจากตารางดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบราชการภาพรวมใน ๖ กระทรวงนี้ทำให้มีการเพิ่ม-ยุบ-ลด-ขยายหน่วยงาน ภายใต้หลักเกณฑ์การเกลี่ยข้าราชการในหน่วยงานเดิมที่ยุบไปอยู่หน่วยงานใหม่ การรวมข้าราชการในหน่วยงานเดิมกับหน่วยงานใหม่ การรวมข้าราชการในหน่วยงานเดิมด้วยกันเอง และการลด-เพิ่มภารกิจหน่วยงานเดิม การปรับโครงสร้างส่วนราชการครั้งนี้มุ่งเน้นการปรับโครงสร้างราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีได้ปรับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคด้วยแต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณารายกระทรวงแล้ว สามารถนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการที่น่าสนใจบางประเด็นได้ดังนี้

๑. กระทรวงการคลัง

๑.๑ การโอนงานสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สินจากกรมที่ดินมาอยู่กรมธนารักษ์ ทำให้เดิมกรมที่ดินทำหน้าที่ประเมินราคาที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอาคารชุดเท่านั้น แต่ตามภารกิจใหม่กรมธนารักษ์ต้องทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินอื่นตามนโยบายของรัฐบาลด้วย แต่ขณะนี้กฎหมายยังไม่ให้อำนาจกรมธนารักษ์เข้าไปประเมินราคาทรัพย์สินเหล่านั้นได้ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์จากอธิบดีกรมที่ดินมาเป็นอธิบดีกรมธนารักษ์ และการเปลี่ยนแปลงเลขานุการคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ประจำจังหวัด จากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมาเป็นธนารักษ์พื้นที่โดยทั้งอธิบดีกรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดไม่ได้เป็นกรรมการและอนุกรรมการด้วย ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ เนื่องจากฐานข้อมูลด้านประเมินราคาทรัพย์สินอยู่ที่หน่วยงานของกรมที่ดิน รวมถึงอัตราข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านประเมินราคาทรัพย์สินของกรมที่ดินในส่วนภูมิภาคไม่ได้โอนมากรมธนารักษ์ ทำให้กรมธนารักษ์มีอัตราข้าราชการไม่พร้อมที่จะปฏิบัติงานตามภารกิจใหม่ที่ได้รับมอบหมาย

๑.๒ กรมสรรพากร มีการปรับเปลี่ยนส่วนราชการจากเดิมราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นราชการบริหารส่วนกลาง คือเปลี่ยนจากสำนักงานสรรพากรจังหวัด เป็นสำนักงานสรรพากรพื้นที่ และจากสำนักงานสรรพากรอำเภอ เป็นสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา นอกจากนี้ ยังมีการยุบสำนักงานสรรพากรอำเภอ ๕๐ แห่ง ทั่วประเทศไปรวมกับพื้นที่ใกล้เคียง ทำให้มีปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ กรมสรรพากรไม่สามารถมอบอำนาจผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดในการยึดและอายัดทรัพย์สิน แต่กรมสรรพากรได้มอบอำนาจให้สรรพากรภาคทุกภาค จำนวน ๑๒ ภาคทั่วประเทศดำเนินการ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการยึดและการอายัดทรัพย์สิน



LIRT



๒. กระทรวงพาณิชย์

ก่อนการปฏิรูประบบราชการนั้น กระทรวงพาณิชย์มีการปรับโครงสร้างมาก่อนแล้วจึงไม่มีปัญหาอุปสรรค เนื่องจากมีการถ่ายโอนภารกิจภายในกระทรวง หรือมีการเปลี่ยนแปลงเพียงชื่อส่วนราชการ คือ จากกรมทะเบียนการค้า เป็นกรมธุรกิจการค้า และจากสำนักงานเศรษฐกิจการพาณิชย์ เป็นกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไม่มีการเปลี่ยนแปลง เพียงแต่มีการเพิ่มภารกิจของ "พาณิชย์จังหวัด" ให้เป็นศูนย์กลางของราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง

๓. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๓.๑ หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ทำให้โครงสร้างบทบาทภารกิจ และวิธีการปฏิบัติงาน ตลอดจนแนวทางการบริหาร การจัดการ และการให้บริการแก่ประชาชนและเกษตรกรต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาย โดยเฉพาะการยุบราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ คือสำนักงานประมงอำเภอ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ สำนักงานสหกรณ์อำเภอ รวมทั้งมีการยุบโอนสำนักงานป่าไม้อำเภอ ไปสังกัดกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ไม่สามารถให้บริการและให้คำแนะนำกฎหมายและความรู้แก่เกษตรกรในหมู่บ้าน ตำบล ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรม

ความจริงในข้อเสนอของการปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดทำเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒-๒๕๔๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดหน่วยงานในส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ กำหนดให้รวมงานด้านการส่งเสริมการเกษตร ตามรายสาขา คือ "สำนักงานส่งเสริมการเกษตรอำเภอ..." โดยมีมุ่งหมายที่จะให้เป็นหน่วยงานตัวแทนของกระทรวงในระดับอำเภอเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งประโยชน์ของการจัดหน่วยงานในรูปนี้ จะเป็นการให้บริการแบบรวมศูนย์ (One Stop Service) ทำให้เกิดการบูรณาการแผนพัฒนาการเกษตรได้ทุกสาขา ทั้งด้านการประมง ปศุสัตว์ พืช และป่าไม้ รวมทั้งประหยัดงบประมาณ ลดอัตราข้าราชการโดยเฉพาะอัตรากำลังด้านธุรการ และเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่หน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาร่วมทำงาน ร่วมการให้บริการเกษตรกร แต่การปฏิรูประบบราชการส่งผลให้ยุบหน่วยงานในระดับอำเภอ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในการให้บริการเกษตรกรในระดับอำเภอ โดยจัดตั้ง "หน่วยปฏิบัติการเกษตรเคลื่อนที่ : Mobile





Unit” ขึ้น โดยกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานคือ

๑. ให้มีหน่วยปฏิบัติการเกษตรเคลื่อนที่ ๔๐๐ หน่วย โดยใช้บรรทัดฐานจากเขตเลือกตั้งทั่วประเทศให้เป็นที่ตั้งหน่วย

๒. แต่ละหน่วยประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ๔ คน จาก ๔ กรม คือ กรมปศุสัตว์ กรมประมง กรมพัฒนาที่ดิน กรมวิชาการเกษตร กรมละ ๑ คน

๓. ให้ใช้สำนักงานเดิมของหน่วยงานในระดับอำเภอเดิมที่ถูกยุบไปหรือสถานที่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนเป็นสถานที่ทำงาน

๔. ให้ใช้งบประมาณปกติของกรมต่าง ๆ ที่จัดอัตราข้าราชการลงไปอยู่ที่หน่วยปฏิบัติการเกษตรเคลื่อนที่นั้น ๆ จัดให้คนละ ๒,๕๐๐ บาทต่อเดือน

การจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการเกษตรเคลื่อนที่ (Mobile Unit) เพื่อแก้ปัญหาการที่หน่วยงานระดับอำเภอถูกยุบลงไป เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าจากความผิดพลาดของการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแนวทางเดิมและเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการ เพราะการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการเกษตรเคลื่อนที่ทำให้เกิดปัญหาดังนี้

๑. เป็นการซ้ำซ้อนกับการทำงานของศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล โดยสำนักงานเกษตรอำเภอไม่ต้องทำอะไร เพราะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยปฏิบัติการเกษตรเคลื่อนที่

๒. ข้าราชการที่ไปประจำหน่วยปฏิบัติการเกษตรเคลื่อนที่ ไม่มีความพร้อมที่จะเป็นผู้ให้บริการด้วยจิตสำนึกการให้บริการ (Service Mind) เพราะเป็นการให้ทุกหน่วยงานจัดอัตราข้าราชการระดับกรม ๆ ละ ๔๐๐ คน ให้ครบตามที่กำหนด ข้าราชการบางคนถูกบังคับให้ไปขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานที่ต้องไปปฏิบัติเกิดความสับสนต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

๓. กรมพัฒนาที่ดินและกรมวิชาการเกษตร ต้องเกลี้ยข้าราชการจากศูนย์และสถานไปประจำหน่วยปฏิบัติการเกษตรเคลื่อนที่เกือบทั้งหมด บางแห่งเหลือเพียงผู้อำนวยการกับเจ้าหน้าที่ธุรการงานที่ปฏิบัติอยู่เดิมโดยเฉพาะการทดสอบ การทำแปลงวิจัย การปฏิบัติงานโครงการพิเศษ และการปฏิบัติงานบริการของสถานีไม่สามารถปฏิบัติได้ ทำให้เกิดเป็นปัญหาขึ้นมาใหม่

๔. มีความแตกต่างระหว่างคุณสมบัติกับตำแหน่งของข้าราชการผู้ถูกแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติงาน เนื่องจากข้าราชการบางคนสำเร็จการศึกษาตั้งแต่ปริญญาโท ปริญญาตรี และจนถึงระดับอนุปริญญา บางคนเป็นนักวิชาการ บางคนเป็นนักวิจัย บางคนเป็นนักส่งเสริม บางคนเป็นพนักงานการเกษตร





ความแตกต่างระหว่างตำแหน่งกับคุณสมบัติที่หลากหลายและมากมาย แต่ต้องปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกันตามสาขาอาชีพ ทำให้ขาดเอกภาพและขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน

๕. หน่วยปฏิบัติการเกษตรเคลื่อนที่ มีสายการบังคับบัญชา และสายการบริหารงานแตกต่างกัน เพราะเจ้าหน้าที่ ๔ คน ที่ประจำหน่วยปฏิบัติการเกษตรเคลื่อนที่มาจากต่างกรม ต่างงบประมาณ ต่างยานพาหนะ ต่างการพิจารณาความดีความชอบ ต่างหน่วยงานที่สังกัด ทำให้ข้าราชการแต่ละคนขาดจิตสำนึกในการทำงานร่วมกัน

๖. การใช้สถานที่ตั้งของหน่วยปฏิบัติการเกษตรเคลื่อนที่ ในที่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจัดให้เป็นการไม่เหมาะสม เกิดการเบี่ยงเบนจากการให้บริการที่มีเกษตรกรเป็นศูนย์กลาง ไปสู่การบริการที่นักการเมืองเป็นศูนย์กลางและทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติการเกษตรเคลื่อนที่ที่ไปใช้สถานที่ทำงานที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจัดให้กลายเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น

๓.๒ กรมปศุสัตว์ไม่มีสารวัตรและสัตวแพทย์ปฏิบัติงานในระดับอำเภอเพื่อออกใบอนุญาตเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ การแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ภายใน ๒๔ ชั่วโมง เมื่อเกิดโรคระบาดการออกใบอนุญาตการขึ้นทะเบียน การต่ออายุ และการแจ้งการนำเข้าอาหารสัตว์และการตรวจโรคสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ในระดับอำเภอ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้

๔. กระทรวงอุตสาหกรรม

ผลการศึกษาพบว่า ไม่มีปัญหาอุปสรรคภายหลังการปฏิรูประบบราชการแต่ประการใด

๕. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ผลการศึกษาพบว่า ไม่มีปัญหาอุปสรรคภายหลังการปฏิรูประบบราชการแต่ประการใดเช่นกัน

๖. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๖.๑ กรมทรัพยากรธรณี มีหน้าที่สำรวจ และส่งเสริมวิชาการด้านธรณีวิทยา ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการ แต่การผลิตและการอนุญาตประทานบัตรจากเดิมอยู่ในอำนาจของกรมทรัพยากรธรณีได้ถูกโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม ทำให้กรมทรัพยากรธรณีไม่มีกฎหมายรองรับและไม่มีสถานภาพใด ๆ ในการดำเนินงานด้านทรัพยากรธรณี ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่มีสถานภาพในการปฏิบัติงาน ดังนั้น การสำรวจ





ที่เกิดขึ้นจึงไม่มีความสัมพันธ์ และไม่มีความต่อเนื่องกับการอนุญาตประทานบัตรแร่ของกรมเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม หมายความว่า กรมเหมืองแร่ สามารถออกประทานบัตรแร่โดยไม่มีการยึดถือ ข้อมูลการสำรวจทางด้านธรณีวิทยาก็ได้

นอกจากนี้ การอนุรักษ์ฟื้นฟูและการสำรวจเพื่อพัฒนาทรัพยากรธรณียังไม่มีความหมายรองรับ เพราะปัจจุบันการขุดดินอยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ส่วนการขุดน้ำ ขุดทะเล อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ส่งผลให้เมื่อมีการพบแร่ธาตุบางประเภท และซากพืช ซากสัตว์ที่เป็นหิน (ฟอสซิล) กรมทรัพยากรธรณีไม่มีอำนาจในการยึดเป็นของกลางเพื่อเป็นสมบัติของชาติได้

๖.๒ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีประเด็นที่น่าสนใจคือ น้ำบาดาลมีปริมาณมากกว่าน้ำผิวดิน ๒๔ เท่า ซึ่งปัจจุบันมีการใช้น้ำบาดาลในการผลิตน้ำประปาในภูมิภาค ร้อยละ ๒๐ ของปริมาณน้ำประปาแต่งบประมาณในการดำเนินการได้มีการโอนให้ท้องถิ่นซึ่งไม่มีเครื่องมือการปฏิบัติงาน แต่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีเครื่องมือการปฏิบัติงาน ซึ่งไม่มีงบประมาณในการดำเนินการและปัญหานี้คล้ายคลึงกับกรมควบคุมมลพิษ

๖.๓ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีการแบ่งให้ดูแลพื้นที่ทะเล ๓-๕ ไมล์ทะเลจากชายฝั่ง แต่ภารกิจดูแลทั้งทะเล มีการทับซ้อนกับกรมประมง

๗. ปัญหาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค

๗.๑ การปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ขาดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เนื่องจากยังไม่มีกรอบกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ส่วนราชการบางแห่งไม่แน่ใจว่ามีอำนาจหน้าที่อะไร ทำให้การปฏิบัติราชการและการบริการประชาชนเป็นไปด้วยความล่าช้า

๗.๒ ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ทราบผลทางการปฏิรูประบบราชการ ไม่ทราบการเปลี่ยนแปลงหรือการยุบเลิกส่วนราชการในอำเภอ ส่งผลให้การเดินทางไปติดต่อราชการเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะบางหน่วยงานที่ประชาชนเคยติดต่อหรือเคยรับบริการมีการยุบเลิกหรือมีการย้ายไปตั้งรวมศูนย์ในจังหวัดให้ประชาชนที่มาขอรับบริการหรือร้องขอความช่วยเหลือมาติดต่อกับปกครองอำเภอและปกครองอำเภอต้องรับคำร้องและประสานมายังศูนย์ในจังหวัด ทำให้การช่วยเหลือและการให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างฉุกฉลุกและล่าช้ากว่าเดิม





๗.๓ ผลจากการที่ส่วนราชการหลายแห่งยุบจากราชการส่วนภูมิภาคไปเป็นราชการส่วนกลางในพื้นที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหให้กับประชาชนได้ ทั้งนี้ เพราะส่วนราชการในส่วนภูมิภาคจะฟังคำสั่งจากส่วนกลางเป็นหลัก ไม่มีการมอบอำนาจ ทำให้จังหวัดขาดเครื่องมือในการบริหารจัดการ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาและบริหารจัดการ กลายเป็นว่ามีเฉพาะหน้าที่และความรับผิดชอบ แต่การสั่งการยังขึ้นอยู่กับส่วนกลาง

วิเคราะห์

ดังนั้น นับตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่า การปฏิรูประบบราชการทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ใน ๖ กระทรวง มีการเปลี่ยนแปลงใน ๗ ลักษณะ คือ การยุบหน่วยงานเดิม การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ การรวมหน่วยงานเดิมกับหน่วยงานใหม่ การรวมหน่วยงานเดิมด้วยกันเอง การลด-เพิ่ม ภารกิจหน่วยงานเดิม การถ่ายเทบุคลากรระหว่างหน่วยงานและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายรองรับหน่วยงานเดิมและหน่วยงานใหม่ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพิจารณาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจาก ๖ กระทรวง ผู้แทนของส่วนราชการทั้ง ๖ กระทรวง มักพิจารณาแต่การขาดแคลนอัตราข้าราชการ โดยอ้างภารกิจและความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้น และมีการพิจารณาขอปรับระดับตำแหน่งของข้าราชการให้สูงขึ้น ในกรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้ ปริมาณงานยังคงเท่าเดิม แต่มีบางหน่วยงานภาครัฐขาดแคลนอัตราข้าราชการจากภารกิจที่ได้รับมอบหมายเพิ่มขึ้น และมีบางหน่วยงานภาครัฐมีอัตราข้าราชการมากกว่าปริมาณงานจากภารกิจที่โอนไปยังหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ แสดงว่ามีการเกลี้ยอัตราข้าราชการไม่เหมาะสมกับปริมาณงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตามการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างหน่วยงานใหม่ตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการย่อมมีปัญหาลูกอุปสรรคอยู่บ้าง เพราะหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานทำหน้าที่ได้ดีอยู่แล้ว แต่พอมีการปฏิรูประบบราชการกลับเกิดปัญหามากกว่าเป็นการแก้ปัญห แต่บางหน่วยงานภาครัฐเมื่อมีปฏิรูประบบราชการแล้วก็ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น การแยกภารกิจและแยกทรัพยากรเพื่อการบริหารออกจากกันสู่แต่ละหน่วยงานที่มีกลุ่มภารกิจแตกต่างกัน และมีการรวมอำนาจสู่ราชการบริหารราชการส่วนกลางมากขึ้นดังจะเห็นได้จากบางหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงการคลัง ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้การปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ยังไม่สามารถตอบคำถามได้ว่าจะป้องกันไม่ให้ข้าราชการของรัฐแสวงหาประโยชน์จาก

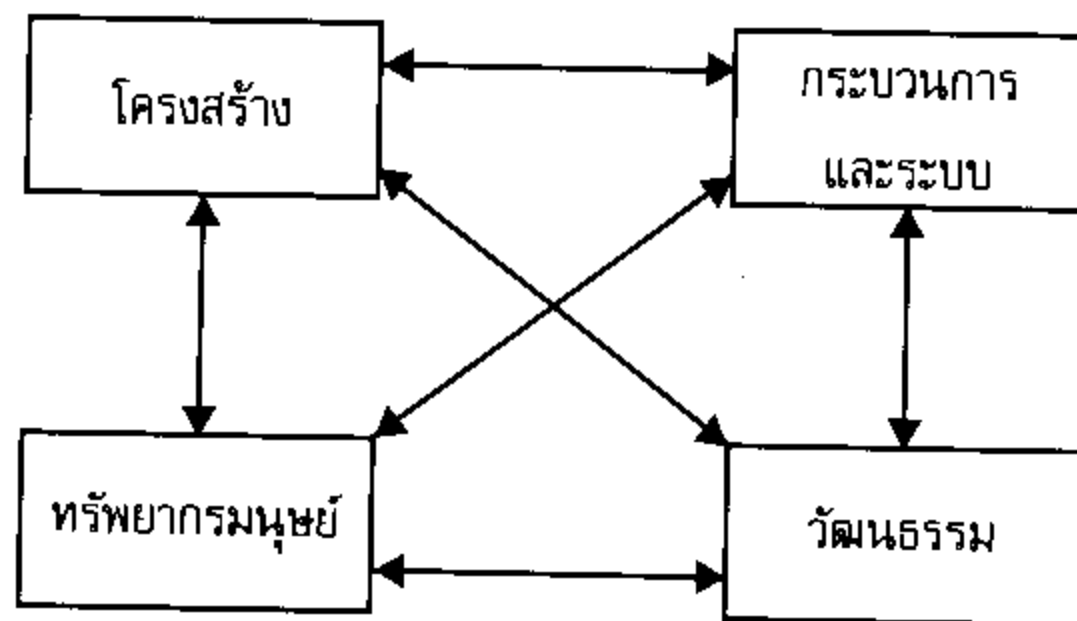




การทำงานในหน้าที่โดยมิชอบได้อย่างไร

ความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการจำเป็นต้องทวนกลับมาพิจารณาถึงองค์การที่ประสบความสำเร็จในระดับโลก (World Class Organization) ที่มีได้เกิดจากการกำหนดกลยุทธ์ที่ดีเท่านั้น แต่การปฏิรูประบบราชการต้องสร้างกลยุทธ์ที่เป็นเลิศ ให้สอดคล้องลงตัวกับส่วนประกอบอื่น ๆ หรือที่เรียกว่า “สร้างความเหมาะสมขององค์การ (Organization Fit)” เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการเกิดประโยชน์สูงสุดโดยผู้เกี่ยวข้องต้องพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ ประการ คือ^{*} โครงสร้าง (Structures) กระบวนการและระบบ (Processes & Systems) ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) และวัฒนธรรม (Cultures) ตามภาพ

ภาพแสดงส่วนประกอบขององค์การ



ที่มา : ปรับปรุงจาก Ostroff, F., Horizontal Organization, (Newyork : Oxford University Press, ๑๙๙๙) N.๒๗

รัฐบาลชุดปัจจุบันไม่ควรปฏิรูประบบราชการโดยยึดถือแต่ฐานด้านทรัพยากร (Resource Base เท่านั้น แต่ควรยึดถือฐานของความรู้ (Knowledge Base)^{*} โดยให้ความสำคัญกับ ๒ ประเด็น คือ การเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Leading Change) และการสร้างกระบวนการทัศน์ใหม่ (The Future

^{*} Ostroff, F., Horizontal Organization (Newyork : Oxford University Press, ๑๙๙๙) N. ๒๗

^{*} Hamel, and Prahalad, C.K., Competing for the Future (Boston : Harward Business School Press, ๑๙๙๕) p.๕๘



LIRT



Paradigm) ในการบูรณาการความหลากหลาย (Integrated Diversity) ให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน หรือที่เรียกว่า สร้างความมีระเบียบบนความสับสน (Creating order on chaos) ของหน่วยงานในระบบราชการที่มีความแตกต่างกันด้านโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร (Organization Structure and Culture) ที่จำเป็นต้องกำหนดขึ้นหรือปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ของรัฐบาล ซึ่งจะต้องมีความยืดหยุ่นและรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา ส่งเสริมวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม สร้างพัฒนาการอย่างต่อเนื่องผ่านการเรียนรู้ และการจัดการความรู้ในองค์กรซึ่งสามารถดำเนินงานได้ดังนี้

๑. ให้ความสำคัญกับความรวดเร็วและความเรียบง่าย (Speed and Simplicity) ในการดำเนินงาน เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อแรงผลักดันของสภาพแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

๒. สร้างความเป็นผู้ประกอบการในระบบราชการ (Intrapreneurship) เพื่อสนับสนุนความคิดสร้างสรรค์ การสร้างนวัตกรรม การตัดสินใจ และความรับผิดชอบต่อปัญหา

๓. พัฒนาความพร้อมและความเข้มแข็งขององค์กร (Institute "work out") ในทุกมิติ เพื่อให้ระบบราชการมีศักยภาพอย่างแท้จริง ทั้งในการเจริญเติบโต การแข่งขัน และการเผชิญกับสภาวะวิกฤติ

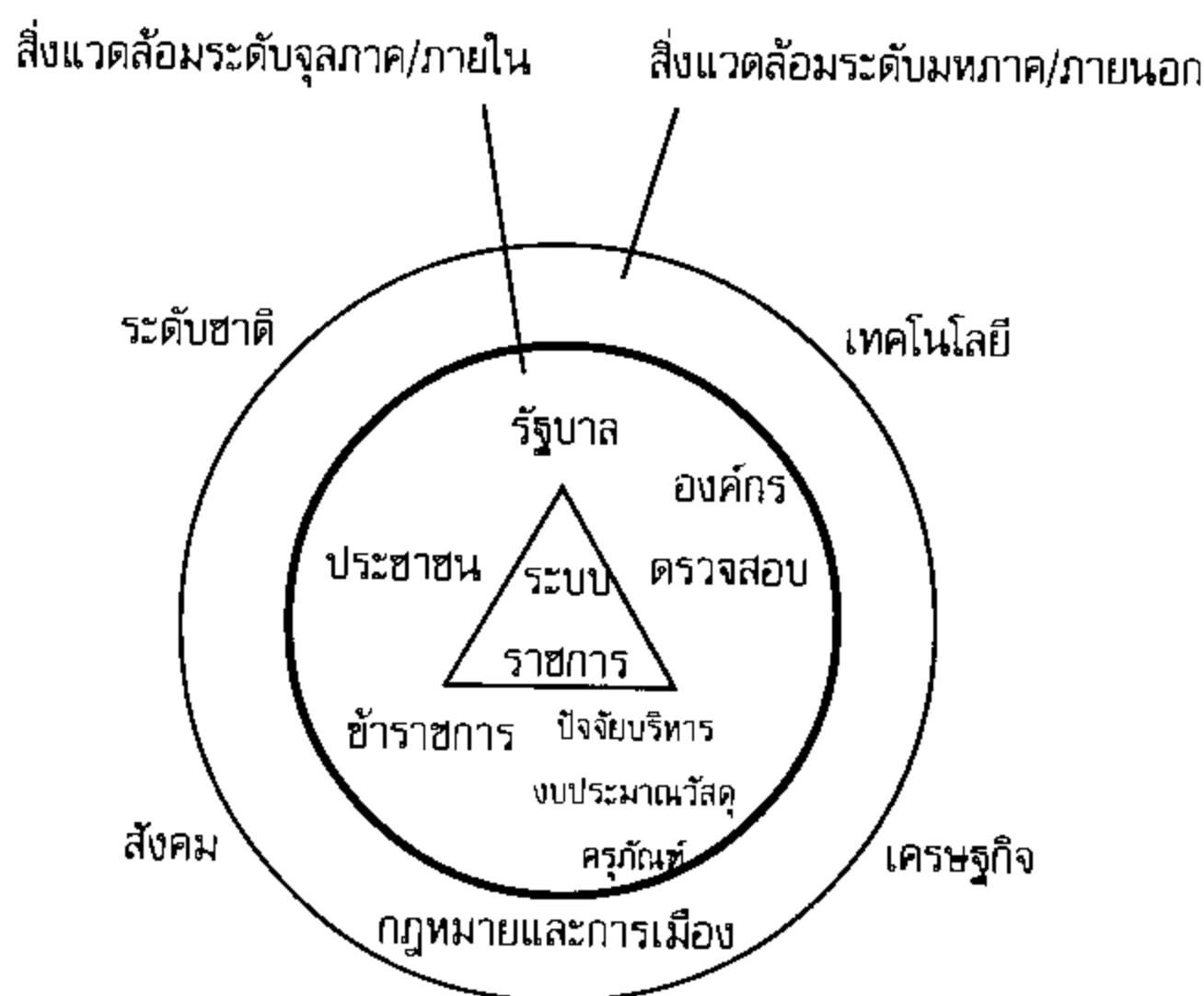
แม้ประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย จะเริ่มหลุดพ้นและฟื้นตัวจากปัญหาเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลควรตระหนักเสมอว่า ระบบราชการกำลังเผชิญกับภัยคุกคาม หรืออุปสรรคที่หลากหลาย ซับซ้อน รุนแรง และแตกต่างไปจากเดิม ไม่ใช่เพียงบริหารจัดการตามภารกิจของรัฐบาลก็เพียงพอ แต่ระบบราชการต้องเผชิญกับการแข่งขันในระดับโลกโดยไม่ได้รับอภิสิทธิ์เช่นในอดีต ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำลายต่อรัฐบาลในปัจจุบันและอนาคตว่า ระบบราชการต้องบริหารงานอย่างไรให้ประเทศอยู่รอด และเติบโตอย่างยั่งยืน

ความรุนแรงและความซับซ้อนของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อม จะส่งผลให้ระบบราชการซึ่งเป็นระบบที่คล้ายกับสิ่งมีชีวิตต้องปรับโครงสร้างการดำเนินงานและรูปแบบการบริหาร เพื่อความอยู่รอดตาม "ทฤษฎีวิวัฒนาการ" ของ Charles Darwin ที่ผู้เข้มแข็งและเหมาะสมเท่านั้นที่จะอยู่รอดในอนาคต โดยสิ่งมีชีวิตต่างต้องมีการเรียนรู้และพัฒนาการ เพื่อการอยู่รอดและดำรงรักษาเผ่าพันธุ์ เช่นเดียวกับระบบราชการในอนาคตที่ต้องปรับตัวใน ๒ มิติ ได้แก่ โครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งการปฏิรูประบบราชการได้มีการพัฒนาและการปรับปรุง แต่เพียงโครงสร้าง



ทางกายภาพเท่านั้น ดังนั้น รัฐบาลต้องสามารถผสมผสานระหว่างโครงสร้าง รูปแบบและกระบวนการจัดการ ระบบสารสนเทศ ระบบรางวัล ทรัพยากรมนุษย์ และกลยุทธ์ โดยที่รูปแบบของระบบราชการในอนาคตควรแบบราบ มีการทำงานแบบเป็นทีมและเชื่อมโยงแบบเครือข่าย และโครงสร้างระบบราชการจะไม่คงที่ตายตัว ต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนของสภาพแวดล้อมการแข่งขันและกลยุทธ์ โดยระบบราชการในอนาคตจะให้ความสำคัญกับความหลากหลาย การเรียนรู้และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ระบบราชการในอนาคตจะให้ความสำคัญกับข้าราชการที่มีทักษะความรู้ และคุณธรรมอย่างมาก ขณะที่ผู้บริหารระดับสูงจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนด และสื่อสารวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ที่ชัดเจนไปยังส่วนต่าง ๆ ของหน่วยงานในระบบราชการด้วย

ภาพแสดงระบบราชการกับสิ่งแวดล้อม



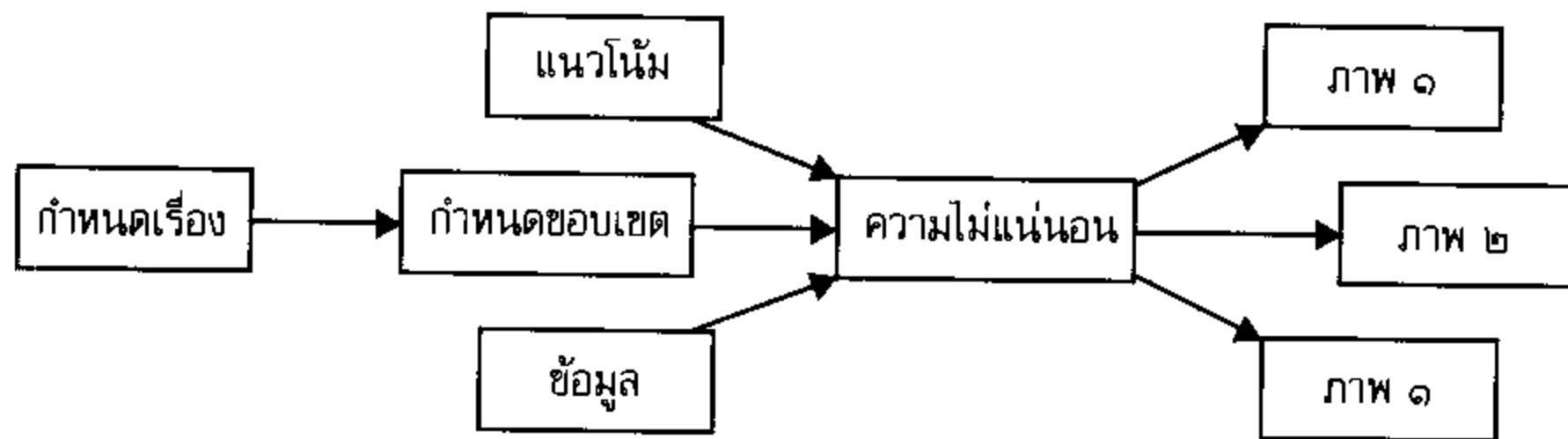
ที่มา: ปรับปรุงจาก Kathryn M. Bartol and David C. Martin, Management, International ed. (New York : McGraw-Hill, Inc, ๑๙๙๔) ก.๓๑๐

จากภาพแสดงระบบราชการกับสิ่งแวดล้อมแสดงให้เห็นว่า หลักการปฏิรูประบบราชการที่เป็นไปได้นั้นคือ การมองในแง่ความสัมพันธ์ที่ระบบราชการมีกับสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๒ ส่วนที่สำคัญนั่นคือ สิ่งแวดล้อมภายใน (Internal Environment) และ สิ่งแวดล้อมภายนอก (External Environment) ที่ส่งผลกระทบต่อระบบราชการ ทั้งนี้เพราะระบบราชการต้องอยู่ภายใต้ ๒ สิ่งแวดล้อมนี้ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะมีผลกระทบกับระบบราชการไม่ทางตรงก็ทางอ้อม

นอกจากนี้ “การคิดเชิงสร้างภาพแห่งอนาคต” เป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมวิสัยทัศน์ลักษณะการคิดและรวมไปถึงกระบวนการการปฏิรูประบบราชการเป็นอย่างดี ภาพที่ได้จาก “การคิดเชิงสร้างภาพ/ฉากแห่งอนาคต” ก็คือภาพในอนาคต (ภาพในอนาคตอาจเป็น ๑ ปี ๒ ปี หรือยาวนานแค่ไหนจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของข้อมูลและขอบเขตของเวลาที่กำหนดขึ้น) ภาพนี้จะกระตุ้นกระบวนการคิดซึ่งส่งผลให้เกิดแนวคิดใหม่ ๆ ขึ้นมาซึ่งเป็นการสะท้อนถึงวิสัยทัศน์ (Vision) และวิสัยทัศน์นี้เป็นสิ่งที่ทำให้การปฏิรูประบบราชการเป็นตัวขับเคลื่อนระบบราชการไปข้างหน้าถึงจุดที่ได้เปรียบในเชิงแข่งขัน (Strategic Position) หากขาดสิ่งนี้ระบบราชการก็จะหยุดนิ่งหรือเคลื่อนไหวอย่างไร้ทิศทาง เพราะขาดสิ่งนำร่องไปยังจุดหมายปลายทาง ดังนั้นประเด็นที่รัฐบาลควรใส่ใจในการปฏิรูประบบราชการคือ ความสามารถนำองค์ประกอบต่าง ๆ สิ่งแวดล้อมภายในและสิ่งแวดล้อมภายนอกมาเชื่อมโยงกันเป็นภาพแห่งอนาคตขึ้นมา จากนั้นจึงปฏิรูประบบราชการให้บทบาทสอดคล้องกันในแต่ละช่วงของกาลเวลาได้อย่างเหมาะสมที่สุด โดยมองจากด้านผลลัพธ์ของกระบวนการคิด โดยถ้าจะเปรียบเทียบภาพการปฏิรูประบบราชการนั้นกับบ้านหลังหนึ่งที่เพิ่งสร้างเสร็จใหม่ ๆ จะเห็นว่านั่นคือผลลัพธ์ที่อยู่ตรงหน้า แต่ก่อนที่จะได้บ้านหลังนี้จะต้องผ่านกระบวนการคือออกแบบบ้าน จัดหาช่าง จัดหาวัสดุ ลงมือสร้าง เห็นเป็นโครงร่าง เป็นตัวบ้าน ตกแต่ง/ปรับแก้ไขจนสำเร็จออกมาเป็นบ้านที่สวยงามตามที่เห็น กระบวนการความคิดเชิงสร้างภาพ (Scenario Thinking) ก็มีลักษณะที่คล้ายกันคือการรวบรวมข้อมูลที่ต้องการที่ละส่วนเข้ามาแล้วสร้างขึ้นมาเป็นภาพแห่งอนาคต ของกระบวนการคิดเชิงสร้างภาพด้วยการกำหนดขอบเขต (Scope) ของความคิดก่อนเพื่อที่จะพุ่ง (Focus) ตรงลงไปยังสิ่งที่สนใจจริง



ภาพแสดงกระบวนการคิดเชิงสร้างภาพอนาคตแบบพื้นฐาน



ที่มา : Paul J.H.Schoemaker, "Scenario Planning : A Tool for Strategic Thing King" Sloan Management Review (Winter ๑๙๙๕) N. ๒๕-๔๐

ปัญหาอุปสรรคภายหลังการปฏิรูประบบราชการในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ จากการลดภารกิจและจัดแบ่งไปให้หน่วยงานอื่น โดยที่ยังซ้ำซ้อนกันอยู่กับหน่วยงานใหม่ที่ได้รับส่วนแบ่งภารกิจไปทำให้มีเจ้าภาพทับซ้อน เช่น ปัญหาระหว่างกรมป่าไม้กับกรมอุทยานแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ปัญหาเรื่องปัจจัยในการบริหาร (บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์) จากอาคาร สถานที่ทำงานไม่สามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงได้ทัน มีการตัดโอนบุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ ไปหน่วยงานอื่นแล้วแต่ยังต้องทำหน้าที่และรับผิดชอบงานเดิมอีกต่อไป หรือมีการมอบภารกิจและความรับผิดชอบ แต่ไม่มีการจัดสรรงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ให้ เป็นต้น ปัญหาเรื่องการถ่ายโอนบุคลากร จากการเกลี้ยบุคลากรทำให้บางหน่วยงานขาดแคลนอัตรากำลัง ทั้ง ๆ ที่มีการกิจและปริมาณงานมาก ขณะที่บางหน่วยงาน ได้รับบุคลากรเพิ่มโดยที่ไม่มีภารกิจรองรับที่เหมาะสมหรือเท่าเทียมกัน ปัญหาในเรื่องกฎหมาย เนื่องจากยังไม่มีกฎหมาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ทำให้การปฏิบัติราชการขาดความชัดเจน ส่งผลให้การปฏิบัติราชการหยุดชะงักไม่ต่อเนื่องและปัญหาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เมื่อมีการปรับโครงสร้างส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่าง ๆ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการ





ยุบเลิก/เปลี่ยนแปลงราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ อาทิเช่น ในส่วนของกระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กล่าวคือ ยุบเลิกสำนักงานสรรพากร และสรรพสามิตอำเภอแล้วเปลี่ยนเป็นสำนักงานพื้นที่/พื้นที่สาขา ส่วนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีการยุบเลิกสำนักงานประมง ปศุสัตว์ และสหกรณ์อำเภอ โดยคงเหลือเพียงสำนักงานเกษตรอำเภอ ซึ่งกรณีดังกล่าวส่งผลกระทบต่อบริการประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกร ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการเคลื่อนที่ (Mobile Unit) ซึ่งประเด็นนี้เกิดจากการปรับโครงสร้างส่วนราชการครั้งนี้มุ่งเน้นการปรับโครงสร้างราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีได้ปรับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคด้วยแต่อย่างใด สะท้อนให้เห็นถึงผลที่เกิดขึ้น จากการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคจากโครงสร้างใหม่ ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันด้านความเข้าใจร่วมกันในเรื่องวัตถุประสงค์ นโยบาย กลยุทธ์ และการทำงานเป็นทีมในลักษณะที่ถาวรและต่อเนื่อง แต่มีลักษณะคลุมเครือ (ambiguity) ที่เกิดขึ้นทำให้ปณิธาน (mission) ค่านิยม (value) และกลยุทธ์ (strategy) กำหนดไว้ไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตามผู้เกี่ยวข้องต้องมีความเข้าใจและมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของระบบราชการคือทำให้งานสำเร็จ ทำให้มีโครงสร้างรวมงานเข้าด้วยกันเป็นแผนงาน โดยสร้างความสมดุลระหว่างปัจจัยภายในที่จะทำให้งานสำเร็จกับปัจจัยภายนอกซึ่งเป็นความสมดุลกับความสามารถหลักขององค์กร (core competencies)

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้การปฏิรูประบบราชการล้มเหลวจนไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เพราะให้ความสนใจในเรื่องแนวคิด (concept) มากเกินไป โดยเฉพาะในเรื่องการรื้อปรับโครงสร้างใหม่ การลดขนาดขององค์กร การปรับขนาดองค์การที่เหมาะสม และการลดชั้นของสายการบังคับบัญชาเพราะการรื้อปรับโครงสร้างใหม่ โดยมุ่งที่จะเพิ่มผลประโยชน์ในแต่ละหน่วยงานในระบบราชการมากกว่าภาพรวมการพัฒนาประเทศ ในทางตรงกันข้ามจึงควรให้ความสนใจกับการบริหารกระบวนการ นวัตกรรมด้านกระบวนการ และการออกแบบกระบวนการใหม่ และประสิทธิผลของระบบราชการในเรื่องของข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน โดยพัฒนาความรู้ความเข้าใจใหม่ (rethinking) ใน ๓ ทิศคณะคือ รัฐบาล ประชาชน และข้าราชการ ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันควรยึดถือ reengineering โดยทบทวนกระบวนการต่าง ๆ ของหน่วยงานในระบบราชการและส่งเสริมความรู้ความเข้าใจใหม่ โดยกำหนดแนวทางเกี่ยวกับประเด็นและการตัดสินใจของระบบราชการ ดังมีรายละเอียดดังนี้





๑. การปรับปรุงงาน (Reengineering)^๖

การปรับปรุงงานมีความมุ่งหมายเพื่อบริการประชาชน และก่อให้เกิดผลตามมาคือ ประโยชน์ของประชาชน การปฏิรูประบบราชการครั้งนี้มีการปรับโครงสร้างในแนวดิ่ง โดยแบ่งเป็น ภารกิจและทรัพยากรต่าง ๆ ทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานสนใจเฉพาะหน้าที่ของตน ในขณะที่ประชาชนต้องการบริการของระบบราชการในแง่ของคุณภาพ ต้นทุนต่ำ และรวดเร็ว สิ่งท้าทายการปฏิรูประบบราชการคือ การปรับปรุงการแข่งขัน โดยเปลี่ยนแปลงกระบวนการของงาน (work process) จากแนวดิ่งเป็นแนวนอน ให้งานเคลื่อนที่ในแนวนอน ตัดหน้าที่ต่าง ๆ ที่ต้องประสานข้ามระหว่างกัน ออกไป การจัดการใหม่คือ ระบบของงานที่แต่ละกระบวนการจะกำหนดจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด reengineering สำหรับการปฏิรูประบบราชการจึงมีแนวโน้มเป็นยุทธวิธี (tactic) มากกว่าเป็นกลยุทธ์ (strategic) เพราะประการแรก เน้นที่กระบวนการปฏิบัติงาน (oprational process) ประการที่ ๒ เน้นที่กรอบระยะเวลาของการปรับปรุงมักเป็นช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ประการที่ ๓ กิจกรรมนี้มีแนวโน้มไม่ได้พิจารณาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นข้อได้เปรียบของการแข่งขัน แต่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อช่วยในการทำงาน การเริ่มลงมือ reengineering สำหรับการปฏิรูประบบราชการจะเริ่มต้นเปรียบเสมือนกระดาชเปล่า โดยไม่พิจารณาสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีตและปัจจุบัน แต่จะพิจารณาว่าอะไรเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะจัดการงานต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนพอใจ หลังจากนั้นกำหนดว่า กระบวนการของงานมีทางเดินของงานอย่างไร

การปรับปรุงที่กระบวนการของงานทำให้งานต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ระหว่างกันโดยรวม ความสัมพันธ์ระหว่างกันโดยรวมความสัมพันธ์ระหว่างกันเข้าด้วยกัน (pooled interdependence) หน่วยงานต่าง ๆ ของระบบราชการยังคงมีอิสระจากกัน และแต่ละหน่วยงานจะช่วยเสริมสร้างให้ กระบวนการของงานสำเร็จ แต่ถ้าเป็นความสัมพันธ์ตามลำดับ (sequential interdependence) หน่วยงานต่าง ๆ ของระบบราชการยังคงมีปฏิสัมพันธ์กันเป็นลำดับ (series) เหมือนสายพานส่งต่อ (assembly line) โดยแต่ละหน่วยงานมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในลักษณะย้อนกลับและเดินไปข้างหน้า เพื่อเสริมสร้างให้งานสำเร็จ กล่าวอีกนัยหนึ่ง Reengneering เพื่อการปฏิรูประบบราชการต้องลดความ

^๖ ปรับปรุงจาก Michael Hammer and James Champy, *Reengineering the Corporation : A Manifesto to Business Revolution*, (New York : Harpercollins Publishers, ๑๙๙๓) P. ๓๑-๓๖.





สัมพันธ์ของงานแบบตามลำดับ (โดยลดความจำเป็นต้องพึ่งพาระหว่างกันของหน่วยงานที่ต่างกันแต่ต้องการให้ทำงานต่าง ๆ มีความสัมพันธ์แบบรวมเข้าไว้ด้วย (โดยการกระจายอำนาจหน้าที่ และต้องการให้ทำงานต่าง ๆ มีความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน (reciprocal interdependence) โดยการนำทรัพยากรมารวมเข้าไว้ด้วยกัน มิใช่การแยกใช้ทรัพยากรโครงสร้างของหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบราชการ ผลประโยชน์ของหน่วยงานต่าง ๆ ของระบบราชการ จะช่วยรักษาสถาบันผลประโยชน์โดยรวมของรัฐบาลได้

๒. ความรู้ความเข้าใจใหม่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ (Rethinking)

การออกแบบระบบราชการตามการปฏิรูประบบราชการให้มีรูปแบบใด ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าผู้ออกแบบระบบราชการมีความรู้ความเข้าใจ (cognition) เกี่ยวกับระบบราชการอย่างไร ดังนั้นในการออกแบบระบบราชการใหม่ จำเป็นต้องมีแนวทางของการคิดใหม่ (way we think) ในการออกแบบระบบราชการและการเปลี่ยนแปลงระบบราชการ และควรเริ่มมีการใช้คำต่อไปนี้อย่างแพร่หลาย คือ ดัชนีทางปัญญา (intellectual capital) ความสามารถหลักขององค์กร (core competencies) และการเรียนรู้ขององค์กร (organizational Learning) ซึ่งคำเหล่านี้นำมาใช้ในการสร้างความรู้ความเข้าใจใหม่เพื่อออกแบบระบบราชการ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจใหม่เป็นแนวการปฏิรูประบบราชการเชิงคุณภาพ (qualitative) ที่แตกต่างจากการรื้อปรับโครงสร้างใหม่ และ reengineering^๙ จากโครงสร้างแนวตั้งมาเป็นกระบวนการในแนวนอน โดยตัดหน้าที่ตามแผนงานต่าง ๆ ออกไปและตัดอำนาจตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีปัญหาอุปสรรค ยากต่อการปฏิบัติ และนำไปใช้ได้เพียงบางส่วน ดังนั้น เป้าหมายของการสร้างความรู้ความเข้าใจ ไม่ได้อยู่ที่หน่วยงานต่าง ๆ ของระบบราชการหรือกระบวนการต่าง ๆ ของราชการ แต่ต้องให้ข้าราชการมีความรู้ความเข้าใจใหม่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการซึ่งเป็นแนวคิด (concept) ไม่ใช่ประเด็นด้านเทคนิคศาสตร์หรือเทคนิค แต่ข้าราชการมีการรับรู้และเข้าใจใหม่ ย่อมเป็นที่มาของการได้เปรียบในเชิงกลยุทธ์ของระบบราชการ โดยกำหนดลักษณะของระบบราชการ เช่น เราคือใคร เราสนับสนุนในเรื่องอะไรบ้าง ความมุ่งหมายของหน่วยงาน วิธีการของหน่วยงาน หรือความสามารถของหน่วยงานที่จะให้ประชาชนพอใจ การใช้

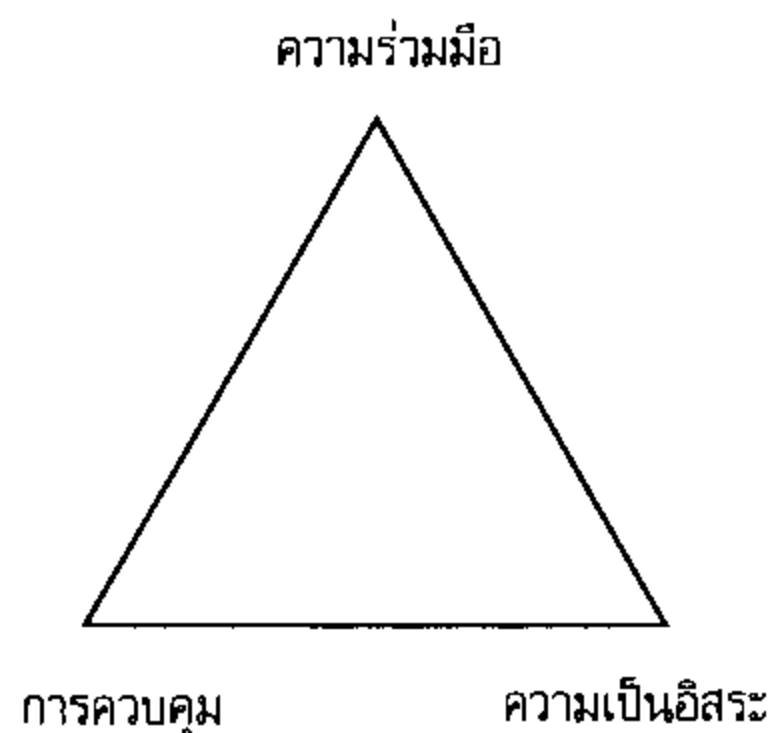
^๙ Fred Kofman and Peter M. Senge, "Communities of Commitment : the Heart of Learning Organization" *Organizational Dynamics* (Autumn, ๑๙๙๓) N. ๘





ความรู้ความเข้าใจใหม่ ทำให้มีการตัดสินใจตามรูปแบบจำลองทางความคิดอย่างเป็นระบบ (systematic mental model) รูปแบบจำลองดังกล่าวเป็นรูปสามเหลี่ยมทำความเข้าใจระบบราชการในลักษณะที่เป็นความสมดุลระหว่างการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา ความเป็นอิสระของข้าราชการหรือหน่วยงานและความร่วมมือกันในระบบราชการและทุกหน่วยงานย่อยต้องจัดอันดับความสำคัญของการควบคุม ความเป็นอิสระ และความร่วมมือ โดยเชื่อมโยงตัวแปรทั้ง ๓ ตัวแปรนี้ เพราะตัวแปรทั้ง ๓ ตัวมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน และในแต่ละช่วงเวลาจะให้ความสำคัญที่ตัวแปรใดก่อนในรูปสามเหลี่ยมนี้นำไปใช้กับทุกระดับระบบราชการ จากระดับจุลภาคคือระดับกลุ่มงาน จนถึงระดับมหภาคคือระดับกรม

ภาพการออกแบบระบบราชการในลักษณะที่สร้างความสมดุล



นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงระบบราชการ นอกจากข้าราชการต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อรับมือกับสิ่งใหม่ ๆ แล้ว ผู้บริหารในระดับสูงต้องให้ความรับผิดชอบ (Responsibility) และการมีส่วนร่วม (Accountability) แก่ข้าราชการในระดับล่างอีกด้วย ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการจึงควรให้



ความสำคัญกับวัฒนธรรม คุณค่า ความเชื่อ และหลักการชี้นำ โดยเฉพาะการชี้นำที่ทำให้คุณค่าของระบบราชการและความเชื่อต่าง ๆ มีผลต่อการทำงานของข้าราชการ เพื่อกำหนดรูปร่าง และกำกับพฤติกรรมของข้าราชการเพื่อให้เป็นวัฒนธรรมระบบราชการตามตารางนี้ ซึ่งตัวอย่างของหลักการชี้นำที่แตกต่างกันระหว่างก่อนปฏิรูประบบราชการ และหลังปฏิรูประบบราชการเพื่อใช้ในการพิจารณาว่าแต่ละหน่วยงานมีหลักการชี้นำดีขึ้นหรือไม่

หลักการชี้นำก่อนปฏิรูประบบราชการ และหลังการปฏิรูประบบราชการ	
หลักการชี้นำก่อนปฏิรูประบบราชการ	หลักการชี้นำหลังปฏิรูประบบราชการ
ทำตาม Specification ที่กำหนดเท่านั้น	ได้ทั้ง Specification ที่กำหนด และปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างสม่ำเสมอ
คุณภาพเป็นเพียงโครงการหนึ่งเท่านั้น ส่วนประสิทธิภาพก็เป็นอีกโครงการต่างหาก	ความพยายามทั้งหลายในการปรับปรุงการดำเนินงานจะต้องรวมเป็นหนึ่งเดียวเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างได้ผล
ไม่มีการแบ่งปันข้อมูล ถือว่าข้อมูลคืออำนาจ	แบ่งปันข้อมูลกันในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ทำอะไรเฉพาะที่ง่าย ๆ สำหรับองค์กร	ทำทุกอย่างเพื่อให้ประชาชนพอใจ
ทำตามกฎหมายก่อน แล้วจึงนึกถึงงบประมาณ และคุณภาพในภายหลัง	เน้นด้านคุณภาพก่อน กฎหมาย และงบประมาณมาทีหลัง
ไม่เสี่ยงกับความล้มเหลว	ใช้การบริหารความเสี่ยง
แสวงหาผลตอบแทนในระยะสั้น	แสวงหาผลตอบแทนในระยะยาว
ข้าราชการถือเป็นค่าใช้จ่าย จะอบรมเมื่อจำเป็นเท่านั้น	ข้าราชการเป็นสินทรัพย์ที่มีค่า ต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
ทำงานแบบตัวใครตัวมัน	ทำงานแบบเป็นทีม
จำกัดการแบ่งปันผลประโยชน์	แบ่งปันผลประโยชน์ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
ไม่ขาดทุน	พิจารณาอย่างละเอียดและทำงานเป็นทีม





ดังนั้น ผลลัพธ์การปฏิรูประบบราชการต้องสามารถตอบได้ว่า กระบวนการบริหารและจัดการในแต่ละหน่วยงานในระบบราชการตอนนี้เป็นอย่างไรมาก่อนแตกต่างไปจากผลการปฏิรูประบบราชการที่อยากเห็นหรืออยากให้เป็นอย่างไรบ้าง ผลลัพธ์ที่ได้จะบอกให้ทราบเองว่า แต่ละหน่วยงานในระบบราชการอีกมากน้อยแค่ไหนมีอะไรต้องปรับปรุงอีก

แต่ถ้าหากแต่ละหน่วยงานในระบบราชการในวันนี้ ยังอยู่ห่างไกลจากผลการปฏิรูประบบราชการที่อยากให้เป็น นั่นเป็นสิ่งที่บอกให้รู้ว่าจำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงกันอย่างขนานใหญ่ที่จะเติมช่องว่างที่ให้มีมาอย่างไรดี และวิเคราะห์ถึงผลที่จะเกิดขึ้น จึงจะพอนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการมุ่งไปสู่ระบบราชการที่ดีขึ้นกว่าเดิมในอนาคต

มิติต่าง ๆ ในการจัดการ	ระบบราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน	ระบบราชการที่อยากให้เป็นในอนาคต
หลักการชี้แนะ		
การวางแผน		
การวัดผล		
การบริหารคุณภาพ		
การมีส่วนร่วม		
การบริหารวัฒนธรรมองค์กร		

จากมิติต่าง ๆ ในการจัดการตามที่ยกมาข้างต้น ผู้เขียนเชื่อว่าทุกหน่วยงานในระบบราชการยังห่างไกลจากรูปแบบที่คาดหวังและอยากจะเป็นในอนาคตอยู่มาก นั่นหมายความว่าทุกหน่วยงานยังมีช่องว่างที่ต้องปรับปรุงกันอีกมาก บางหน่วยงานในสายตาประชาชนอาจจะมองด้วยความชื่นชมว่าเต็มไปด้วยความลามาแล้ว แสดงว่ากระบวนการสร้างภาพพจน์ของหน่วยงานนี้ได้ผลอย่างยิ่ง เพราะหลายหน่วยงานยังมีภาพลวงตาอยู่ บางหน่วยงานมีการจัดทำงบประมาณปีที่แล้วได้เท่าไรปีนี้ก็บวกเข้าไปอีกแบบ Marginal Adjustment ไม่เชื่อมโยงกับกลยุทธ์ของหน่วยงานเท่าไร ฝ่ายวางแผนไม่เคยรู้ว่าปีหน้าจะต้องเตรียมตัวรองรับอะไรบ้าง เช่นเดียวกับข้าราชการไม่เคยรู้ว่าปีหน้า





หน่วยงานของตนเองจะไปในทิศทางไหนจะต้องเตรียมตัวอย่างไรบ้าง นี่คือระบบราชการแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงระบบราชการแบบเก่าไปสู่ระบบราชการแบบใหม่จึงเป็นเรื่องที่ยาก และเมื่อใช้วิธีแบบค่อยทำค่อยเปลี่ยนจะต้องใช้เวลานานมาก การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมระบบราชการจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ต้องอาศัยผู้นำที่แน่วแน่และเด็ดเดี่ยวเพื่อให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้ แต่ถ้าเจอแรงต้านแล้วก็หยุดหรือยอมแพ้ง่าย ๆ ก็ยากที่จะทำได้สำเร็จ

องค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งในกลยุทธ์การปฏิรูประบบราชการที่จะนำพากระบวนราชการในปัจจุบันไปสู่ระบบราชการในอนาคตได้ก็คือ กระบวนการบริหารจัดการ (Management Process) นั่นเอง นับตั้งแต่การวางแผนจนถึงการวัดผล ตารางข้างล่างเป็นการสรุปเปรียบเทียบระบบการบริหารจัดการระบบราชการในปัจจุบันกับระบบการบริหารจัดการระบบราชการในอนาคตได้เป็นอย่างดี

สิ่งที่ท้าทาย และเผชิญหน้ากับการบริหารจัดการระบบราชการ	
ปัจจุบัน	อนาคต
การบริหารเป็นแบบการตอบโต้เมื่อเกิดปัญหาขึ้น เน้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วอย่างรวดเร็ว บริหารตามขั้นตอนการปรับปรุงเกิดจากบนลงล่าง มีการวางแผนกลยุทธ์เพียงเล็กน้อยหรือไม่เลย โครงการต่าง ๆ มีระยะเวลาจบแล้วก็เลิกกันไป ได้ตอบแรงกดดันจากการริเริ่มจากรัฐบาล พยายามรักษาสถานภาพเดิมเอาไว้ ไม่มีวัฒนธรรมสนับสนุนระบบการวัดผลและผลตอบแทน	ข้าราชการจะมีความคิดริเริ่มและอาศัยการมีส่วนร่วมมาเน้นการจัดการก่อนที่จะเกิดปัญหาขึ้น เน้นการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องในทุกระดับ มีการวางแผนเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานในทุกระดับด้วยรูปแบบที่ต่างไปจากเดิมและมีคุณภาพสูง พยายามสร้างเป็นโครงการถาวรที่จะเปลี่ยนแปลงการดำเนินการขององค์กร คาดคะเนล่วงหน้าก่อนที่จะปล่อยให้เกิดแรงกดดันจากการริเริ่มของรัฐบาล ปรับปรุงอย่างคงที่และสม่ำเสมอ มีวัฒนธรรมสนับสนุนเน้นระบบการวัดผลและผลตอบแทน





จากตาราง จะเห็นได้ว่าการบริหารระบบราชการในปัจจุบันกับในอนาคตมีความแตกต่างกันอยู่พอสมควร แต่ถ้าพอใจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ทำอะไรเลย เมื่อมีปัญหาก็แก้กันไปไม่มีการเตรียมตัวรับมือกับปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ผลลัพธ์ก็มีให้เห็นกันอยู่แล้ว

ความท้าทาย

การปฏิรูประบบราชการเป็นงานใหญ่ เป็นงานยากและเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายในและภายนอกมากมาย ประสพการณ์ในการปฏิรูประบบราชการไทยในอดีตเป็นอุทาหรณ์ว่า การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน และเป็นเรื่องที่ยากต่อการสร้างความเข้าใจ โดยเฉพาะข้าราชการที่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานตามระบบเดิมมานาน จึงมีผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้สูญเสียผลประโยชน์โดยตรง

การสร้างความสำเร็จกับข้าราชการเป็นเรื่องท้าทายความสามารถของรัฐบาลที่จะต้องเป็นแกนนำในการปฏิรูปการปรับเปลี่ยน เรื่องที่มีรายละเอียดและเทคนิควิชาการหลายด้าน ดังนั้นข้าราชการทุกระดับจึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดและหลักการในการจัดโครงสร้างการปรับวิธีการบริหารงาน และแนวทางการปฏิบัติราชการในรูปแบบใหม่ เพื่อที่จะเป็นแบบอย่างและแกนนำสำคัญในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมักมีกระแสการสนับสนุนและกระแสการต่อต้านซึ่งผู้สนับสนุนมักเป็นประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่มีอำนาจและผลประโยชน์ ส่วนผู้ต่อต้านมักเป็นข้าราชการผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงและผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบ

หลักการสำคัญของการปฏิรูประบบราชการในอนาคตนั้นจึงควรปรับปรุงและปฏิรูปจากเรื่องที่มีหลักการรองรับ สร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และนำผู้รู้เข้ามาอยู่ในกระบวนการเพื่อให้เกิดมีความเห็นหลากหลาย นานาทัศนะ ความแตกต่างเหล่านี้เมื่อนำมาพิเคราะห์ สังเคราะห์อย่างรอบคอบแล้ว ย่อมจะนำมาซึ่งผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงปรารถนา และในประการที่สำคัญที่สุดก็คือ การปฏิรูประบบราชการจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน และจะต้องเน้นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ให้ชัดเจน อย่าให้คนที่ไม่ควรได้ประโยชน์กลับได้ คนที่ควรได้ประโยชน์กลับไม่ได้หรือได้น้อยลงกว่าที่ควร เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการเป็นพาหนะที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศความกินดีอยู่ดีของประชาชน การจัดสรรคุณค่าและทรัพยากรของรัฐ ให้ไปถึงมือประชาชน โดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้และผู้เสียเปรียบในสังคม



อัญญา แก้วทอง *

รัฐบาลไทยทุกยุคทุกสมัยได้พยายามที่จะปฏิรูประบบราชการ แม้ว่าผลการดำเนินงานไม่อาจสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรมทั้งหมด เนื่องจากระบบราชการไทยฝังรากลึก อีกทั้งระบบใหญ่โตทำให้มีขั้นตอนการทำงานยุ่งยากและล่าช้า นอกจากนี้ปัจจัยสำคัญสำหรับรัฐบาลเองที่แก้ไม่ตก นั่นคือการขาดเสถียรภาพในการทำงานอย่างต่อเนื่องของรัฐบาล ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำประเทศบ่อยครั้ง และในสมัยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลที่ผ่านมา ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๐ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ในปัจจุบันนี้คณะกรรมการชุดนี้ได้ปรับเปลี่ยนเป็นคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กล่าวโดยสรุปว่างานปฏิรูประบบราชการยุคใหม่มี ก.พ.ร. เป็นผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนในการวิเคราะห์ เสนอแนะ ผูกอบรมติดตามประเมินผลรวมทั้งจัดทำรายงานประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาและวุฒิสภา

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลชุดปัจจุบัน เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ มีมติเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๐) ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ใหม่มุ่งไปสู่การพัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศสามารถรองรับการพัฒนาประเทศ โดยยึดหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชน โดยวางเป้าหมายหลักไว้ ๔ ประการคือ ๑. พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดียิ่ง (Better Service Quality) ๒. ปรับบทบาทภาระและขนาดให้มีความเหมาะสม (Rightsizing) ๓. ยกระดับความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล (High Performance) ๔. ตอบสนองต่อการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance) โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๐) ดังนี้

* วิทยากร กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีจัดการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ สภาผู้แทนราษฎร





๑. ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน
๒. ยุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
๓. ยุทธศาสตร์การรื้อปรับการเงินและการงบประมาณ
๔. ยุทธศาสตร์การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่
๕. ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรมและค่านิยม
๖. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างระบบราชการไทย
๗. ยุทธศาสตร์การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

เพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่ ๕ คือการปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรมและค่านิยมระบบราชการนั้นสอดคล้อง และสนับสนุนการดำเนินการไปสู่เป้าประสงค์ของการพัฒนาระบบราชการที่วางไว้ก.พร.ได้ให้ความเห็นชอบในหลักการของยุทธศาสตร์การส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรมและค่านิยมระบบราชการ (๒๕๔๖ - ๒๕๕๐) สรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

๑. กระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการที่พึงประสงค์

การพัฒนาข้าราชการไทยไปสู่คุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่เหมาะสมกับการจัดการภาครัฐที่ดีคือ ข้าราชการต้องเป็นผู้ที่ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี (Integrity) ขยัน ตั้งใจทำงาน (Activeness) มีศีลธรรม คุณธรรม (Morality) ปรับตัวได้ทันโลกตรงกับสังคม (Relevancy) มุ่งเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) รับผิดชอบต่องาน ต่อสังคม (Accountability) มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วมและโปร่งใส (Democracy) และทำงานมุ่งเน้นผลงาน (Yield) เมื่อข้าราชการยุคใหม่มีคุณลักษณะที่พร้อมดังกล่าวนี้แล้วหรือ “I am ready” คือฉันพร้อมที่จะทำงานเพื่อประชาชน เราพร้อมที่จะทำงานเพื่อแผ่นดิน แล้วจะทำให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศ สามารถรองรับการพัฒนาประเทศได้ในยุคโลกาภิวัตน์

๒. เป้าประสงค์หลักของการปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ มี ๓ ประการ คือ

๒.๑ ข้าราชการมีกระบวนการใหม่ในการปฏิบัติราชการ โดยยึดหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

๒.๒ ผู้นำทางการเมืองมีกระบวนการทัศน์ใหม่ในการบริหารราชการ โดยยึดหลักการพัฒนานโยบายการบริหารราชการเพื่อประชาชน

๒.๓ ภาคประชาชนมีกระบวนการทัศน์ใหม่ในการเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบ และพัฒนาบริการภาครัฐ

๓. ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ

เพื่อให้การดำเนินการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการบรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ ก.พ.ร. เห็นควรกำหนดยุทธศาสตร์สำคัญ ๓ ยุทธศาสตร์ พร้อมมาตรการต่าง ๆ ของยุทธศาสตร์ดังกล่าว ต่อไปนี้

๓.๑ ยุทธศาสตร์การสร้างรูปแบบกระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์จริงให้เกิดขึ้นในภาครัฐ

มาตรการ ที่ต้องดำเนินการคือ

๑. เปลี่ยนกระบวนการของข้าราชการโดยวิธีการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง (Action Learning) โดยการกำหนดรูปแบบการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ไว้ในหลักสูตรการพัฒนาข้าราชการระดับต่าง ๆ อาทิ หลักสูตรพัฒนานักการบริหารระดับสูง เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงได้เรียนรู้ วางแผนการปรับเปลี่ยนหน่วยงาน และผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงหรือหลักสูตรการพัฒนาข้าราชการผู้มีความรู้ความสามารถสูงที่อยู่ในระบบ Fast track เป็นต้น

๒. พัฒนายุทธวิธีและประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ นำรูปแบบการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ใหม่ในกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักการเมือง

๓. สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Champion) โดยการหาแนวร่วมจากนักการเมืองและนักการบริหารที่มีคุณลักษณะของนักต่อรอง (Connector) นักถ่ายทอดความรู้ (Mavan) และนักขายความคิด (Salesman) อยู่ในตัวเพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ฯ ใหม่ และสร้างกระแสการเปลี่ยนแปลงให้กับข้าราชการ

๔. สร้างตัวอย่างต้นแบบการปรับเปลี่ยนให้เห็นเป็นรูปธรรม (Pilot Demonstration Case)

โดยการพัฒนาหน่วยงานต้นแบบของการให้บริการประชาชนด้วยข้าราชการที่มีกระบวนการทัศน์ใหม่ให้ประชาชนประจักษ์ ดังนี้

- ก. การทำ Quick-Win ในหน่วยงานตัวอย่าง
- ข. แบ่งข้าราชการเป็นกลุ่มย่อย เพื่อดำเนินการให้เป็นต้นแบบที่เป็นรูปธรรม
- ค. ประสานสัมพันธ์ความสำเร็จของหน่วยงานต้นแบบ เพื่อให้หน่วยงานอื่นเรียนรู้จากความสำเร็จ

๓.๒ ยุทธศาสตร์การเสนอแนะการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้
มาตรการ ที่ต้องดำเนินการคือ

๑. ปรับปรุงกฎระเบียบให้เกื้อกูลต่อการทำงานเพื่อปลูกฝังกระบวนการทัศน์ใหม่โดย

- แก้ไขกฎระเบียบที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบราชการ
- ออกกฎระเบียบการทำงานให้สนับสนุนการปลูกฝังกระบวนการทัศน์ใหม่
- สร้างระบบและสภาพแวดล้อมการทำงานใหม่

๒. ส่งเสริมการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดย

- การลดขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการประชาชนลง
- การทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน กำหนดเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน

หมายเหตุการทำงานที่ชัดเจน

๓. สร้างระบบการให้รางวัลและการลงโทษ (Carrot and Stick) เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง

- จัดระบบการให้รางวัลไว้ในกฎหมายและระเบียบ เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน
- เปิดโอกาสให้คนที่ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ใหม่ไม่ได้ให้ลาออกจากระบบ
- สร้างระบบและหลักเกณฑ์ที่สามารถกำจัดข้าราชการที่ไม่พึงปรารถนาออกจากระบบได้โดยง่าย

๓.๓ ยุทธศาสตร์การเปิดโอกาสให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมเร่งรัดการปรับเปลี่ยน
กระบวนการทัศน์

มาตรการ ที่ต้องดำเนินการดังนี้

๑. สร้างวาระแห่งชาติโดยการดึงเอาการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ให้รับรู้และ



มีบทบาทต่าง ๆ ในการกระตุ้นเร่งเร้าให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ฯ เกิดขึ้นได้จริง

๒. รณรงค์ เผยแพร่กระบวนการทัศน์ใหม่ให้ประชาชนเข้าใจ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบการสนับสนุนนักการเมืองและข้าราชการ

๓. สร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและติดตามงานปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์

๔. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของงานปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์อย่างต่อเนื่อง

๔. การแปลยุทธศาสตร์สู่ภาคปฏิบัติ

การสนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินงานในการแปลงยุทธศาสตร์สู่ภาคปฏิบัตินั้น จะต้องเป็นการเคลื่อนตัวในเชิงกระบวนการที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เกิดแรงผลักดันทั้งจากภายในและภายนอก รวมทั้งต้องเชื่อมโยงการดำเนินงานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการปรับกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการให้เป็นวาระแห่งชาติ พอสรุปได้ดังนี้

๑. แรงผลักดันจากภายใน

๑.๑ Action Learning

ก. หลักสูตรผู้ว่า CEO

ข. หลักสูตรรองปลัด Cluster

๑.๒ เสาะแสวงหาผู้เปลี่ยนพฤติกรรม เพื่อมาส่งเสริมและเผยแพร่ฯ

๑.๓ สร้างเครือข่ายของข้าราชการที่มีกระบวนการทัศน์ที่พึงประสงค์

๒. ผลักดันให้เป็นระเบียบวาระแห่งชาติ

๒.๑ การสร้างสื่อความเข้าใจ

ก. โครงการรณรงค์สร้างความร่วมมือเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

ข. ประสานงานกับ อ.พ.ก.ร. เผยแพร่และการมีส่วนร่วม

๒.๒ ส่งเสริมการมีส่วนร่วม

ก. สร้างแนวร่วมในการปรับเปลี่ยนทุกระดับ

ข. ประสานกับ อ.พ.ก.ร. เผยแพร่และการมีส่วนร่วมฯ



LIRT



๓. แรงผลักดันจากภายนอก

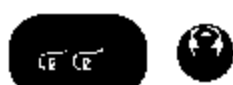
ก. จัดสภาพแวดล้อม

- สร้างระบบประเมิน I am ready
- ปรับหลักการ ระบบ กลไกการบริหารต่าง ๆ เช่นการงบประมาณ การคลัง การบริหารงานบุคคล
- สร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์
- เสริมสร้างบรรยากาศเพื่อจัดอุปสรรคในการปรับเปลี่ยนฯ
- สร้างเครื่องชี้วัดและประเมินผลงานการปฏิบัติงาน

สรุปว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมระบบราชการนั้นเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.๒๕๔๖-๒๕๕๐) ที่ ครม.เห็นชอบตามที่ ก.พ.ร. เสนอเรียบร้อยแล้ว โดยมีมุ่งดำเนินการปฏิรูประบบราชการไทยตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เป้าหมายสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ ก็คือการก่อให้เกิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี (Good Governance) ในกิจการบ้านเมืองอันได้แก่การปกครองที่ใช้หลักนิติธรรม คุณธรรม โปร่งใส การมีความรับผิดชอบและความคุ้มค่า ซึ่งแน่นอนว่าการบริหารจัดการภาครัฐที่ดีจะไม่มีทางประสบความสำเร็จได้ หากกระบบราชการไม่มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์วัฒนธรรมและค่านิยมแบบเดิมโลกยุคใหม่ดังที่ผู้เขียนได้นำภาพรวมมาสรุปให้ทราบแล้วนั้น เพราะภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบจากต่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง การสร้างความเป็นเลิศของระบบราชการไทยให้รองรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงโดยต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีภายใต้เวลาที่จำกัดผู้เขียนขอวิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสียของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมระบบราชการได้ดังนี้

ข้อดี

๑. เป็นการสร้างกระแสให้ประชาชนกดดันให้นักการเมืองและข้าราชการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่
๒. สร้างโอกาสให้ข้าราชการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ฯ ใหม่โดยการเรียนโดยการปฏิบัติจริง(Learning by doing) และเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ฯ ไม่ได้ลาออกจากระบบราชการ



๓. ทำให้นักการเมืองและนักการบริหารที่มีกระบวนการทัศน์ ใหม่ ๆ เข้ามามีส่วนร่วม พัฒนาระบบราชการให้มีความยั่งยืน

๔. ทำให้มีการแก้กฎหมายและระเบียบ โดยกำหนดกระบวนการทัศน์ ใหม่ เป็นสาระอยู่ใน กฎหมายและระเบียบ

๕. ทำให้ข้าราชการที่มีส่วนในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ รู้สึกมีศักดิ์ศรีในกระบวนการทัศน์ใหม่ ๆ

ข้อเสีย

๑. กระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในส่วนที่เป็นนามธรรมซึ่งจับต้องไม่ได้ จึงยากแก่การทำความเข้าใจที่ตรงกันในการถ่ายทอด

๒. กระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในส่วนที่เป็นรูปธรรม เช่น กฎ ระเบียบ โครงสร้าง การแบ่งงานในองค์กร จึงเป็นเรื่องเฉพาะขององค์กร ทำให้ประชาชนสนใจน้อยกว่าเรื่องอื่น ๆ เพราะ เป็นเรื่องใกล้ตัว ประชาชนจะไม่ค่อยให้ความสนใจเมื่อเทียบกับสิ่งที่เห็นผลชัดเจนและรวดเร็วกว่า

๓. กระบวนการทัศน์ เป็นเรื่องของจิตใจมนุษย์ การปรับเปลี่ยนในเรื่องเหล่านี้ต้องอาศัยเวลา การหล่อหลอม การสร้างชีวิตจิตใจใหม่ ซึ่งต่างกับการจัดระบบงานการสร้างองค์กร หรือการยกร่าง ระเบียบใหม่ ๆ ซึ่งใช้เวลาน้อยกว่า

๔. การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ อย่างยั่งยืน ในส่วนที่เป็นเรื่องของจิตใจของมนุษย์ที่ เป็นนามธรรมนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก เพราะต้องติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิดให้การปรับ เปลี่ยนกระบวนการทัศน์ นั้น เป็นการปรับเปลี่ยนอย่างถาวรอยู่ตลอดเวลา

ฯลฯ

จากการวิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสียหลัก ๆ ดังกล่าวมาแล้วนี้ จะทำให้เห็นถึงภาพรวม ว่าการปฏิรูประบบราชการไทยที่ดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นความพยายามของข้าราชการที่จะ จัดการกับสถานการณ์ทางอำนาจรัฐที่เปลี่ยนมือไป แม้ว่าข้าราชการจะเป็นฝ่ายริเริ่มแต่ฝ่ายการเมืองก็ มีบทบาทมากขึ้นเป็นลำดับในการกำหนดทิศทางของการปฏิรูประบบราชการ ภายหลังการประกาศใช้ ธน. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ได้เกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจประกอบกับสหรัฐอเมริกาและองค์การโลกบาล เช่น ธนาคารโลก องค์การการค้าโลกฯ มีเป้าหมายในการผลักดันให้ประเทศไทยปรับเปลี่ยนโครงสร้าง เศรษฐกิจให้เปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น ในการนี้จึงมีความจำเป็นในการปรับโครงสร้างภาครัฐ (ระบบ



ราชการและรัฐวิสาหกิจ) ด้วย เพราะภาครัฐมีความเข้มข้นมากเกินไปเนื่องจากผลของการบริหารการพัฒนาในรอบ ๔๐ ปีที่ผ่านมา ดังนั้นระบบโลกาภิวัตน์มีผลกระทบต่อการลดความเข้มข้นของระบบราชการและระบบรัฐวิสาหกิจมากที่สุด แต่ระบบราชการและสังคมก็ยังมีแรงต้านต่อประชาชนหรือกิจการที่ประชาชนสามารถกระทำได้ด้วยตนเอง เช่นการหว่านวิดกในเรื่องการขาดประสิทธิภาพ ความไม่โปร่งใส และการคอร์รัปชันของนักการเมืองท้องถิ่น รวมถึงข้ออ้างถึงความไม่พร้อม การขาดความรู้ด้านการจัดการของประชาชนระดับรากหญ้า ฉะนั้น ประเทศไทยในฐานะเป็นรัฐชาติ มีใช้รัฐตลาดจะต้องเร่งแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ทางอำนาจให้ตก โดยจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจของภาคการเมือง ภาคราชการและภาคประชาชนให้อยู่ในลักษณะเชื่อมโยงกันและนำมาซึ่งการเพิ่มพลังแก่ส่วนรวมก่อน โดยการกำหนดกรอบมหภาคเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รัฐจึงจะสามารถบังคับใช้นโยบายหรือแผนพัฒนาระบบราชการได้สำเร็จ

ผู้เขียนมีความคิดเห็นโดยสรุปว่า ตลอดเวลา ๔๐ ปีแห่งการพัฒนาชาตินั้น พบว่ารัฐไม่เคยละทิ้งกระบวนการทัศน์แบบตะวันตกและมุ่งหน้าสู่ความมั่งคั่งมาตลอด แม้ว่าความมั่งคั่งนั้นเองที่นำสังคมสู่วิกฤตการณ์ทางระบบความสัมพันธ์ของมนุษย์และธรรมชาติ เพราะไปแยกมนุษย์ให้สนใจแต่ความสุขทางกาย เลือกเอาเฉพาะสิ่งที่มนุษย์ต้องการ โดยที่ยุทธศาสตร์การแก้วิกฤตของรัฐยังคงยึดมั่นในกระบวนการทัศน์ดังกล่าว หากแต่พยายามเกลี้ยหรือเจ็ลยความมั่งคั่ง (เม็ดเงิน) ไปให้ประชาชนที่ยากจนในชนบทมากขึ้น เพื่อลดกระแสความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งเป็นกลยุทธ์ของรัฐและระบบธุรกิจ (รวมทั้งธนาคารโลก-ทุนนิยมโลก) ที่มุ่งสร้างกระบวนการทัศน์ของประชาชนให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายความมั่งคั่งของรัฐและกลุ่มทุนนิยมไทย-ทุนนิยมโลกนั่นเอง

แต่ก็ยังมีปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จในการพัฒนาระบบราชการได้ คือการให้ความสำคัญแก่บุคลากรในระบบราชการ เพราะต้องอาศัยความเข้าใจ การยอมรับและความร่วมมือของข้าราชการและบุคลากรในภาครัฐ จึงจำเป็นต้องพัฒนาทักษะและทัศนคติให้แก่บุคลากรให้ทำงานในแนวทางที่พัฒนาฯ ได้อย่างราบรื่น นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่บุคลากร โดยพยายามให้บุคลากรได้รับประโยชน์จากการพัฒนาฯ ทั้งในเรื่องค่าตอบแทน สวัสดิการที่สูงขึ้น การมีหนทางก้าวหน้าที่ดีขึ้น ตลอดไปจนถึงการยกระดับศักดิ์ศรีและคุณภาพชีวิตในการทำงาน ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญของการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ฯ ระบบราชการด้วย ไม่ใช่ปล่อยให้ข้าราชการตื่นตระหนก (Panic) ด้วยความไม่เข้าใจในข้อมูลและการตีความในมาตรการ ที่ ๑,๒, และ ๓ ของการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน





คม แสงแก้ว

ผอ.กลุ่มงานอำนวยการรักษาความปลอดภัย

สำนักรักษาความปลอดภัยเป็นหน่วยงานสนับสนุนภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย และการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้สำนักรักษาความปลอดภัยมีภารกิจที่รับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย ตลอดจนอำนวยความสะดวกให้คำแนะนำให้กับผู้มาประชุมหรือติดต่อประสานงานจากภายนอกและดูแลอาคารสถานที่ให้มีสภาพที่สวยงามทำให้มีบรรยากาศในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้สำนักรักษาความปลอดภัยจึงต้องปรับแนวทางในการวางแผนและพัฒนาองค์กรให้มีศักยภาพในการรองรับการรักษาความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นหลักประกัน และให้ความมั่นใจแก่ผู้มาปฏิบัติงานในบริเวณรัฐสภา จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างเป็นระบบใน ๔ มุมมอง ตามแนวความคิดของ Kaplan อาจารย์ภาควิชา Business School University และ Norton ประธานบริษัท Nolan, Norton company

๑. มุมมองของผู้ใช้บริการ (Customer Perspective)
๒. มุมมองของกระบวนการภายใน (Innovation and Learning Perspective)
๓. มุมมองของการเรียนรู้และพัฒนา (Internal Perspective)
๔. มุมมองของงบประมาณและการเงิน (Financial Perspective)

๑. ผู้ใช้บริการในฐานะของสำนักรักษาความปลอดภัย หมายถึง บุคคลสำคัญที่ปฏิบัติงานอยู่ในบริเวณรัฐสภา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี กรรมการและอัยการผู้มาเยือนรัฐสภา จะต้องมีความปลอดภัยร้อยเปอร์เซ็นต์ และได้รับความสะดวกในการมาติดต่อหรือปฏิบัติงานประจำวัน Kaplan and Norton ถือว่าผู้บริการมีความสำคัญมากที่สุด มิฉะนั้น ความเป็นเลิศขององค์กรจะไม่เกิดขึ้น หากการให้บริการสร้างความไม่พึงพอใจ หรือให้บริการไม่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้บริการ ผู้บริหารมีความจำเป็นต้องปรับพันธกิจของหน่วยงานให้เป็นหนึ่งให้ได้ ในการป้องกันการเกิดความปลอดภัยกับผู้บริการ (To be number one in delivering



๔๗



LIRT



Value to Customers) จะเห็นได้ว่าความสามารถในการตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการในสายตาของผู้ใช้บริการเป็นสิ่งที่ผู้บริหารระดับสูงต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ท่านพิฑูร พุ่มทัญญู เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้กล่าวในตอนหนึ่งของการฝึกอบรมการหลักสูตรการแก้ปัญหาการดับเพลิงให้กับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ว่า “เราจะต้องรักศักดิ์ศรีของความเป็นบุคลากรของรัฐ อย่าเห็นประโยชน์เล็กน้อยจากพวกท่านทั้งหลาย (ผู้ให้บริการของรัฐสภา) นั้น หมายความว่าเราต้องให้ความสำคัญ และให้ความเคารพกับผู้ให้บริการไม่ไปรีดไถ จะทำให้เสื่อมเสียแก่องค์กร และตัวท่านเอง” จากคำพูดดังกล่าวเป็นสัญญาณให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมทราบว่า พวกเราต้องปรับกระบวนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่ถูกกดดันจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการปรับลดหน่วยงานราชการให้เล็กลง แต่มีประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้การนำเอาระบบตัวชี้วัดเชิงสมดุลย์มาใช้ย่อมหมายถึงว่าผู้บริหารจะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดอันแสดงถึงพันธกิจที่มีต่อผู้ให้บริการและสร้างตัวชี้วัด ในด้านการให้บริการให้อยู่ในรูปของตัววัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งตัวชี้วัดดังกล่าว ควรสะท้อนถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความหมายในสายตาของผู้ใช้บริการ

โดยปกติผู้ให้บริการมักจะให้ความสำคัญกับเวลา (Time) คุณภาพ (Quality) ความสามารถในการใช้งานและบริการ (Performance and Service) และต้นทุน (Cost) ช่วงเวลานำ (Lead Time) จะใช้วัดระยะเวลาที่ใช้ในการตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ สำหรับการให้บริการรักษาความปลอดภัยในปัจจุบัน ช่วงเวลานำ หมายถึง ระยะตั้งแต่ผู้ให้บริการผ่านเข้าประตูจนถึงห้องประชุมหรือจุดเป้าหมายที่มติดัดต่อ สำหรับคุณภาพจะเป็นตัววัดเป็นเปอร์เซ็นต์ของความพึงพอใจของผู้ใช้บริการและความสามารถในการให้บริการได้สะดวกและสามารถเข้าประชุมตรงต่อเวลา (on-time Delivery)

๒. มุมมองกระบวนการภายใน แม้ว่าตัววัดผลการปฏิบัติงานในสายตาของผู้ใช้บริการจะมีความสำคัญต่อการประเมินความสำเร็จของการปฏิบัติงานก็ตาม การวัดผลการปฏิบัติงานเหล่านี้จะต้องมีการแปรเปลี่ยนให้อยู่ในรูปของตัววัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งสะท้อนถึงสิ่งที่องค์กรต้องกระทำภายในเพื่อตอบสนองความคาดหวังของผู้ใช้บริการ เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นว่าความสามารถในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้กับผู้บริการตามความคาดหวังนั้น ขึ้น



อยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ กระบวนการในการทำงาน (Process) (กระบวนการดำเนินงานให้บรรลุสิ่งที่ต้องการโดยมุ่งผลลัพธ์เป็นประการสำคัญ) การตัดสินใจ (Decision) และการกระทำ (Action) ในการเข้าเวรตรวจตราความสงบเรียบร้อยของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในจุดต่าง ๆ ของอาคารรัฐสภา ทั้งในเวลากลางวัน และกลางคืน การให้คำแนะนำด้วยวาจาและกริยาที่สุภาพ ตลอดจนนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอีกระดับหนึ่งด้วย (โทรทัศน์วงจรปิด CCTV) จึงจำเป็นที่ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยเหล่านี้ ซึ่งจะช่วยให้องค์กรสามารถให้บริการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยกับผู้มาใช้บริการได้อย่างประทับใจมากที่สุด ดังนั้น การที่จะบรรลุเป้าหมายตามภารกิจดังกล่าว กระบวนการภายในเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยประเมิณผลเชิงตัวชี้วัดสมดุลงานได้ ตัววัดผลการปฏิบัติงานภายใน (Internal Measure) จะพิจารณาให้เห็นในกระบวนการการปฏิบัติงานที่มีผลกระทบกับผู้ใช้บริการมากที่สุด คือ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ Cycle time คุณภาพ ทักษะ และความชำนาญของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและความสามารถในการให้บริการ องค์กรต้องค้นหาคำว่าอะไรคือจุดแข็งพิเศษ ซึ่งองค์กรอื่นไม่สามารถเทียบเทียมได้ (Core Capability) และอะไรคือความสามารถอันโดดเด่นขององค์กรที่จะทำให้การให้บริการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย ที่ไม่มีใครอื่นทำได้ และถือเป็นเทคโนโลยีสำคัญที่จะช่วยให้ความเป็นเลิศในการรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัย

๓. การเรียนรู้และการพัฒนา จะเห็นได้จากมุมมองกระบวนการภายในที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายได้ เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย(บุคลากร)จะต้องมีความรู้ ความชำนาญในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ดังนั้น การเรียนรู้และการพัฒนาจึงมีความจำเป็นอย่างมาก โดยองค์กรจะต้องมีการเพิ่มความรู้และประสบการณ์ให้กับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยด้วยวิธีการฝึกอบรม ส่งเสริมให้ไปดูงาน การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ นำเอาผลงานวิจัยใหม่ ๆ มาถ่ายทอดให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย และควรมีการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลกับองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้องกับงานด้านรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัย เพื่อได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับองค์กรภายนอกอย่างต่อเนื่อง และให้ความสำคัญแก่สมาชิกเครือข่ายเสมอ พร้อมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลขององค์กรที่มีอยู่ให้ทันสมัย สามารถเรียกใช้ข้อมูลข่าวสารได้ง่าย ทำให้เราสามารถทราบการข่าวได้อย่างรวดเร็วและครอบคลุมมากที่สุด อีกทั้งเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกคนได้แสดงความรู้ความสามารถและ





แสดงความคิดเห็นในที่ประชุม โดยทุกคนสามารถแสดงความสามารถหรือสื่อสารกันในเวทีที่กำหนดให้โดยวิธีเปิดเผยจะทำให้ทุกคนมีความเคารพซึ่งกันและกัน เมื่อทุกคนเปิดใจพูดซึ่งกันและกันการเสนอแนวคิดใหม่ ๆ ก็เกิดขึ้นในที่ประชุม ทำให้องค์กรได้ทราบปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่แท้จริงและปัญหาดังกล่าวจะสามารถแก้ไขได้จากมติที่ประชุม และจะทำให้ทุกคนมีความภาคภูมิใจในสถานะของตนเอง และองค์กรที่ตนสังกัด เมื่อเกิดปัญหาขึ้นกับองค์กรทุกคนจะไม่นิ่งดูเฉยว่ามีเจ้าหน้าที่ตนเองทำให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย(บุคลากร)มีความรักในอาชีพและองค์กรของตน ความซื่อสัตย์ก็จะตามมาความผูกพันในองค์กรก็จะเกิดขึ้นทำให้ทุกคนจะไม่ออกนอกกลุ่มนอกทาง ไม่ดื้ออายนุข คุณภาพชีวิตก็จะดีขึ้น

๔. งบประมาณและการเงิน เป็นมุมมองสุดท้ายของการวัดผลปฏิบัติงานด้านการรักษาความปลอดภัย งบประมาณและการเงินประหนึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงที่คอยขับเคลื่อนเครื่องจักรให้วิ่งไปได้ สำนักรักษาความปลอดภัยได้รับการจัดสรรงบประมาณได้เหมาะสมกับความต้องการ การเพิ่มศักยภาพหรือการพัฒนาภายในของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย (บุคลากร) ก็สามารถพัฒนาได้ทุกมุมมอง อย่างเช่นในปัจจุบันได้มีการพัฒนาบุคลากรด้านรักษาความปลอดภัยในหลักสูตรต่าง ๆ ดังนี้ โครงการฝึกอบรมทบทวนสมรรถภาพและวินัย การฝึกอบรมความพร้อมประจำเดือน โครงการพัฒนาด้านรักษาความปลอดภัยระดับกลาง (ระดับ ๓) หลักสูตรผู้กำกับการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โครงการพัฒนาด้านเทคโนโลยีการรักษาความปลอดภัยของสภา และโครงการซักซ้อมการแก้ปัญหาการดับเพลิง เมื่อพิจารณาโครงการต่าง ๆ ทางสำนักรักษาความปลอดภัยและสำนักพัฒนาบุคลากรได้มีการประสานงานและจัดฝึกอบรมได้บรรลุตามเป้าหมาย และแผนที่ได้กำหนดไว้ทำให้สามารถใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุปการบริหารการอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยเชิงสมดุลย์จะต้องใช้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้ง ๔ มุมมอง เพื่อช่วยลด Information Overload ให้เหลือน้อยที่สุด โดยจำกัดจำนวนของตัววัดผลการปฏิบัติงานที่จะนำมาใช้ ทำให้การบริหารงานหรือการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน การนำเอาระบบการบริหารการรักษาความปลอดภัยเชิงสมดุลย์มาใช้จึงเท่ากับเป็นการมุ่งความสนใจของผู้บริหารไปที่ตัววัดผลการปฏิบัติงานในหลาย ๆ แง่มุม พร้อม ๆ กัน ซึ่งล้วนมีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรอย่างต่อเนื่องด้วยกันทั้งสิ้น





ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาการบริหารงานรักษาความปลอดภัยเบี่ยงสมดุลย์ คือ

๑. ผู้บริหารสามารถมีมุมมองในการบริหารจัดการเกี่ยวกับงานรักษาความปลอดภัยได้หลายมุมมอง และสามารถวิเคราะห์ได้ว่ามุมมองใดมีจุดอ่อนและจุดแข็ง ทำให้สามารถปรับปรุงกลยุทธ์ในการทำงานใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้ตลอดเวลา
๒. ผู้ปฏิบัติจะมีความรู้สึกรับคุณค่าในการปฏิบัติงาน เพราะผู้บริหารจะให้ความสำคัญ และมีการพัฒนาศักยภาพอยู่ตลอดเวลา
๓. องค์กรจะมีความพร้อมในการขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากผู้ปฏิบัติพร้อม ผู้บริหารเข้าใจ ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยจึงเกิดแก่ผู้ให้บริการตลอดเวลา



บรรณานุกรม

วรศักดิ์ พุฒมานนท์ “ถึงเวลาแล้วหรือยังที่ผู้บริหารจะหันมาให้ความสำคัญกับ Balanced Scorecard” เอกสารภาษีอากร ๒๕๔๔

ณฤดี (สุนทรสิงห์) ทาวรบุตร “ผลการทำ Balanced Scorecard ไปใช้กับโรงพยาบาลในอเมริกา” วารสารบริหารธุรกิจ ๒๕๔๗

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พวงเพชร วัชรอยู่ “แรงจูงใจในการทำงาน” โรงพิมพ์ โอ.เอส. พรินต์ติ้ง เฮ้าส์ ๒๕๓๗

Robert Bacal บุดาร์ก รักไทย และวีรุธ มามะศิริานนท์ (แปลและเรียบเรียง) “การบริหารผลการปฏิบัติงาน” Top Publishing Co.,Ltd ๒๕๔๕





กระบวนการยุติธรรมกับการบริหารราชการไทย

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

๑. ความนำ

เมื่อมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ทำให้มนุษย์ต้องอยู่ร่วมกันในสังคม และในสังคมย่อมมีคนบางส่วนกระทำความผิดหรือดเว้นการกระทำที่ผิดกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายมาใช้บังคับเพื่อช่วยจัดระเบียบและควบคุมคนในสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข และการที่กฎหมายจะใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมิผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย สำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำคัญ อยู่ในกระบวนการยุติธรรม และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล คุมประพฤติ และราชทัณฑ์

บทความนี้ให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรมและการบริหารราชการไทย แต่ก่อนที่จะนำเสนอตำรวจ อัยการ ศาล คุมประพฤติ และราชทัณฑ์ กับการบริหารราชการ ตามลำดับ ควรทำความเข้าใจเรื่องสำคัญ ๒ ประการ

ประการที่หนึ่ง เป็นการทำความเข้าใจความหมายและขอบเขตของคำต่าง ๆ ดังนี้

๑. กระบวน มีองค์ประกอบ ๔ ประการ ได้แก่ (๑) มีขั้นตอน (๒) มีระบบหรือมีความสอดคล้องกันภายใน (๓) มีการดำเนินงานหรือมีกิจกรรม และ (๔) ถูกกฎหมาย

๒. ยุติธรรม หมายถึง ความเที่ยงธรรม ความซื่อสัตย์ ความชอบด้วยเหตุผล ตัวอย่างเช่น ศาลทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม หรือสินค้ามีราคายุติธรรม เป็นต้น

๓. กระบวนการยุติธรรม โดยทั่วไป หมายถึง กระบวนการพิสูจน์ความจริงตามกฎหมายซึ่งประกอบด้วย ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ ทนายความ และคุมประพฤติ แต่ในที่นี้หมายถึงขั้นตอนการดำเนินงานหรือการบริหารราชการอย่างเป็นระบบของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย ตำรวจ อัยการ ศาล คุมประพฤติ และราชทัณฑ์ ทั้งนี้การบริหารราชการดังกล่าวต้องเกี่ยวข้องกับการให้ความยุติธรรมและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ตลอดจนสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง) ที่บัญญัติไว้ว่า "มาตรา ๗๕ รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่าง





รวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน...”

กระบวนการยุติธรรมที่นำมาศึกษาในที่นี้ มุ่งศึกษาหรือให้ความสำคัญเฉพาะกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเท่านั้น อีกทั้งการศึกษายังไม่ครอบคลุมไปถึงทนายความและประชาชน เนื่องจากมิใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนศาลนั้น ศึกษาเฉพาะศาลยุติธรรม เพราะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญา

๔. ตำรวจ อัยการ ศาล คุมประพฤติ และราชทัณฑ์ ล้วนเป็นคำที่คุ้นเคยกันมานานและเข้าใจง่าย ในที่นี้ถือว่าคำเหล่านี้หมายถึง หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ในกรณีนี้หมายถึง “หน่วยงานของรัฐ” นั้น คำว่า ตำรวจ มาจาก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, อัยการ มาจาก สำนักงานอัยการสูงสุด, ศาล มาจาก ศาลยุติธรรม, คุมประพฤติ มาจาก กรมคุมประพฤติ, และราชทัณฑ์ มาจากกรมราชทัณฑ์ สำหรับในกรณีนี้หมายถึง “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้น หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา พนักงานคุมประพฤติ และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ที่ปฏิบัติราชการอยู่ในหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ตามลำดับ

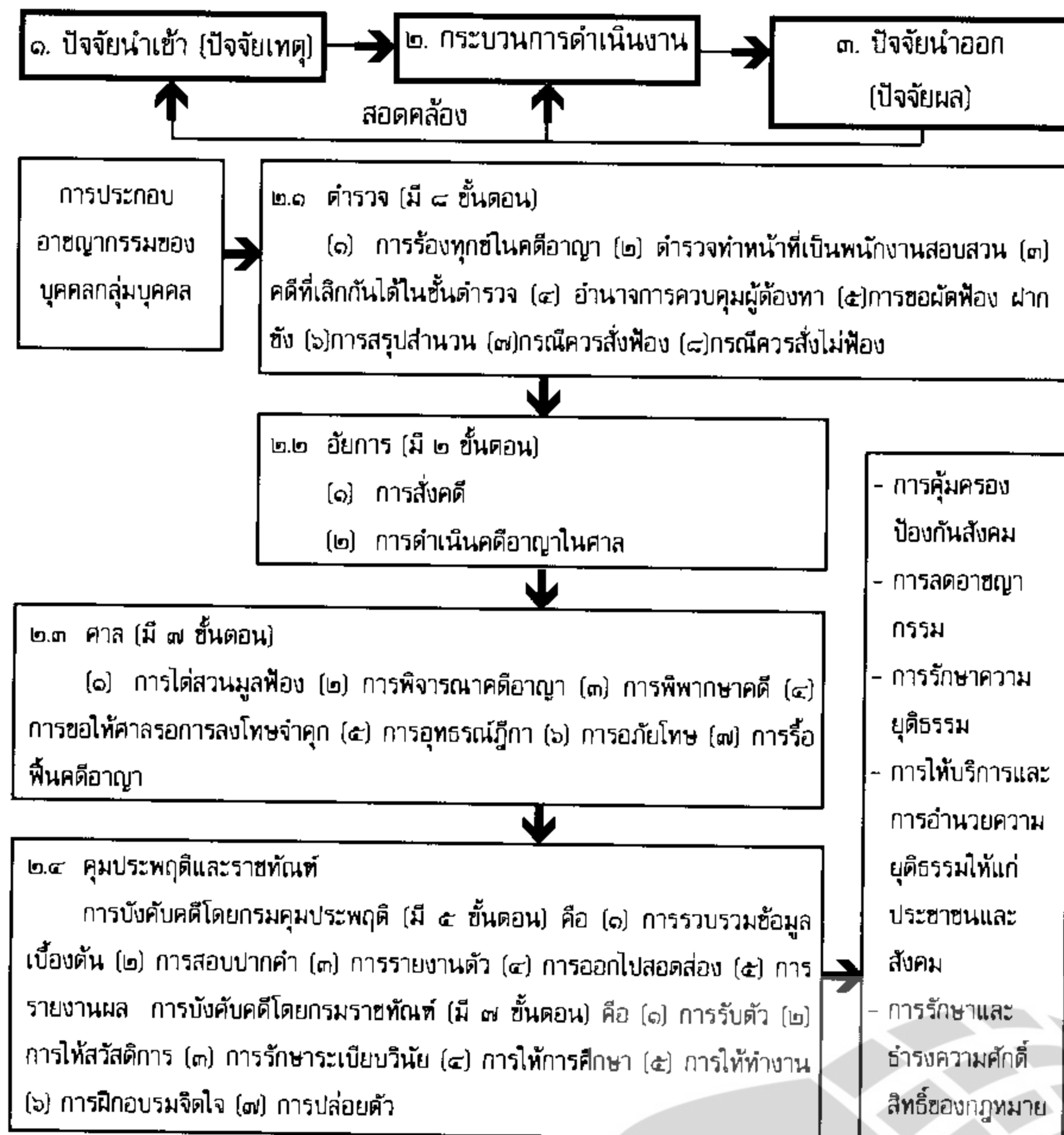
ประการที่สองในการบริหารราชการตามกระบวนการยุติธรรมของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ อันได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล คุมประพฤติ และราชทัณฑ์ ดังกล่าวนี้อาจได้ว่าแต่ละส่วนเป็นส่วนหนึ่งของ “กระบวนการบริหารงานยุติธรรม” ที่ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน ดังนี้

๑. ปัจจัยนำเข้า (input) หมายถึง ปัจจัย สิ่ง สาเหตุ หรือเหตุ (cause) ที่ทำให้เกิดปัญหาซึ่งทำให้ต้องนำไปสู่ขั้นตอนที่ ๒ และขั้นตอนที่ ๓ ต่อไปตามลำดับ ตัวอย่างปัจจัยนำเข้า เช่น การประกอบอาชญากรรม หรือการกระทำความผิดโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยพนักงานสอบสวนอาจไปประสบเหตุ หรือมีผู้เสียหายร้องทุกข์ หรือมีผู้เห็นเหตุการณ์กล่าวโทษ เป็นต้น

๒. กระบวนการ (process) หรือ กระบวนการดำเนินงาน หมายถึง กระบวนการบริหารงานราชการของตำรวจ อัยการ ศาล คุมประพฤติ และราชทัณฑ์ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

๓. ปัจจัยนำออก (output) หมายถึง ปัจจัย สิ่ง หรือผล (effect) ที่ปรากฏออกมาหลังจากผ่านขั้นตอนที่ ๑ และขั้นตอนที่ ๒ มาแล้ว เช่น การคุ้มครองป้องกันสังคม การลดอาชญากรรมการรักษาความยุติธรรม การให้บริการและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและสังคมตลอดจนการรักษาและธำรงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย

ภาพที่ ๑ กระบวนการบริหารงานยุติธรรมของตำรวจ อัยการ ศาล กลุ่มประพฤติ และราชทัณฑ์ ที่ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอนใหญ่





ในการศึกษาดำรง อัยการ ศาล คุมประพจน์ และราชทัณฑ์ กับการบริหารราชการ ทุก
เรื่องล้วนแบ่งการศึกษาออกเป็น ๓ หัวข้อ คือ ความหมาย อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน
พร้อมกับมีสรุปท้ายสุดด้วย

๒. ดำรงกับการบริหารราชการ

๒.๑ ความหมาย ดำรง หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าพนักงานที่สังกัด
สำนักงานดำรงแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
ตรวจสอบและสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชน ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดทางกฎหมาย
รักษากฎหมาย รวมทั้งดูแลรักษามลประโยชน์สาธารณะ

ดำรงเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งและเป็นส่วนแรกในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งดำรงทำ
หน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนด้วย โดยมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้ต้องหา ค้นหาหลักฐาน สอบสวน และ
สรุปสำนวนว่าจะส่งฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ แล้วจึงส่งเรื่องไปยังอัยการ

๒.๒ อำนาจหน้าที่ ดำรง มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป มีดังนี้

๒.๒.๑ รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อประโยชน์สุข
ของประชาชน

๒.๒.๒ รักษากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญา

๒.๒.๓ บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน

๒.๒.๔ ดูแลรักษามลประโยชน์สาธารณะ

๒.๓ กระบวนการดำเนินงานของดำรง กระบวนการดำเนินงานของดำรงตาม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาจสรุปสาระสำคัญและจัดแบ่งเฉพาะที่สำคัญได้ ๔ ขั้นตอน
ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง การร้องทุกข์ในคดีอาญา เมื่อเกิดอาชญากรรมหรือคดีอาญาขึ้น (๑) ผู้
เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น (๒) เจ้าพนักงานผู้ประสบเหตุ หรือ (๓) ผู้
เห็นเหตุการณ์ ฝ่ายหนึ่ง อาจนำเรื่องไปแจ้ง กล่าวโทษ หรือร้องทุกข์ต่อดำรง โดยผู้ต้องหา ซึ่งหมายถึง
ถึง ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดคดีอาญานั้น ๆ อยู่อีกฝ่ายหนึ่ง





ขั้นตอนที่สอง ตำรวจทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวน โดยรับแจ้งเหตุแล้วทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเป็นสำนวนคดี และเพื่อให้ตำรวจสามารถดำเนินการได้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้อำนาจตำรวจ (พนักงานสอบสวน) ไว้ดังนี้

๑. อำนาจในการสอบสวนและสืบสวนคดีอาญา เพื่อให้ทราบตัวผู้กระทำความผิดและหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การกระทำผิด

๒. ตรวจค้นตัวบุคคลและสถานที่ เพื่อหาพยานหลักฐานและจับกุมผู้ต้องหา

๓. จับกุมผู้ต้องหา เพื่อนำมาดำเนินคดี

๔. ออกหมายเรียกพยานและผู้ต้องหา มาเพื่อทำการสอบสวนไว้เป็นพยานหลักฐานในคดี

๕. ยึดวัตถุพยาน เพื่อเป็นพยานหลักฐานในคดี

๖. ควบคุมตัวผู้ต้องหา เพื่อทำการสอบสวน

๗. ให้ประกันตัวผู้ต้องหาในระหว่างการสอบสวน

ขั้นตอนที่สาม คดีอาญาที่เล็กน้อยได้ในชั้นตำรวจในฐานะเป็นพนักงานสอบสวน ดังนี้

๑. คดีอาญาที่เป็นความผิดต่อส่วนตัว เช่น คดีฉ้อโกงทรัพย์ และยักยอกทรัพย์ เมื่อผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์

๒. คดีที่ตำรวจมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามกำหนดแล้ว เช่น คดีความผิดพระราชบัญญัติจราจร เป็นต้น

ขั้นตอนที่สี่ อำนาจการควบคุมผู้ต้องหาในระหว่างการสอบสวนของตำรวจ เฉพาะคดีที่มีอัตราโทษที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจตำรวจทำการควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ในระหว่างการสอบสวนได้แยกเป็น ๒ กรณี คือ

๑. คดีที่อยู่ในอำนาจศาลแขวง ควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ ๔๘ ชั่วโมง

๒. คดีที่อยู่ในอำนาจศาลอาญา ควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ ๓ วัน

ขั้นตอนที่ห้า การขอมัดฟ้อง และฝากขังผู้ต้องหา หลังจากครบอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาแล้ว หากการสอบสวนยังไม่เสร็จ ตำรวจต้องนำผู้ต้องหาไปขอมัดฟ้อง ฝากขัง ต่อศาลแขวงหรือศาลอาญาดังนี้

๑. คดีที่อยู่ในอำนาจศาลแขวง มัดฟ้อง (ในกรณีผู้ต้องหาไม่มีประกันตัว) หรือมัดฟ้องฝากขังในกรณีผู้ต้องหาไม่มีประกันตัวได้ไม่เกิน ๕ ครั้ง ๗ ละไม่เกิน ๖ วัน





๒. คดีที่อยู่ในอำนาจศาลอาญา

๓. คดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่า ๖ เดือน แต่ไม่ถึง ๑๐ ปี หรือปรับเกินกว่า ๕๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ฝากขังได้หลายครั้งติด ๆ กัน แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกิน ๑๒ วัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกิน ๔๔ วัน

๔. คดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ ๑๐ ปี ขึ้นไป ฝากขังได้หลายครั้งติด ๆ กัน ครั้งหนึ่งต้องไม่เกิน ๑๒ วัน รวมกันทั้งหมดต้องไม่เกิน ๔๔ วัน

เมื่อศาลอนุญาตให้มัดฟ้องฝากขัง (คดีศาลแขวง) หรือฝากขัง (คดีอาญา) แล้ว จะมอบตัวผู้ต้องหาให้อยู่ในอำนาจการควบคุมของศาลซึ่งศาลจะได้มอบให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์นำตัวไปควบคุมไว้ในเรือนจำต่อไป

กรณีผู้ต้องหาได้ประกันตัวในชั้นสอบสวน ตำรวจไม่ต้องขออำนาจศาลฝากขังแต่อย่างใด

ขั้นตอนที่หก การสรุปสำนวนของตำรวจ เมื่อตำรวจรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ก็จะสรุปสำนวนการสอบสวน มีความเห็นทางคดีได้ ๓ ทาง ดังนี้

๑. เห็นควรงดการสอบสวน (กรณีไม่มีตัวผู้ต้องหา)

๒. เห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา

๓. เห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

ขั้นตอนที่เจ็ด กรณีตำรวจมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการต่อไป ส่วนการประกันตัวชั้นการควบคุมของอัยการ ผู้ต้องหาที่มีสิทธิจะยื่นคำร้องขอประกันตัวต่ออัยการได้

ขั้นตอนที่แปด กรณีตำรวจมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการเพื่อพิจารณาต่อไป ส่วนตัวผู้ต้องหาหากอยู่ในความควบคุมของตำรวจให้ปล่อยตัวไป หากอยู่ในความควบคุมของศาล ให้ยื่นคำร้องขอปล่อยตัวผู้ต้องหาต่อศาล

สรุป ตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมเป็นลำดับแรก อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานหรือบริหารงานราชการของตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาที่สำคัญ มี ๔ ขั้นตอน ซึ่งมากเพียงพอที่จะให้ความยุติธรรมและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้



๒. อัยการกับการบริหารราชการ

๒.๑ ความหมาย อัยการ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา และคดีแพ่ง รวมทั้งให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ บางครั้งเรียกทนายความว่า ทนายแผ่นดิน อาจกล่าวได้ว่ามีหน้าที่หลัก คือ ตัดสินว่าจะสั่งฟ้อง ผู้ต้องหาต่อศาลหรือไม่ หลังจากที่ได้รับสรุปสำนวนจากตำรวจแล้ว อัยการถือว่าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

๒.๒ อำนาจหน้าที่ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๔๖ (๙)) บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่ง และให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของอัยการ ที่สำคัญมี ๔ ประการ ดังนี้

๒.๒.๑ การอำนวยความยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น

๑. ฟ้องคดีอาญาต่อศาลชั้นต้น ตลอดจนฟ้องอุทธรณ์ ฟ้องฎีกา และแก้ฟ้องอุทธรณ์ แก้ฟ้องฎีกาด้วย

๒. สั่งให้ขังหรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ในคดีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด

๓. ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง และพนักงานอัยการเห็นชอบด้วย ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง และแจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหา มาเพื่อฟ้องหรือจัดการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา มา

๔. ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องและพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้องและปล่อยตัวผู้ต้องหาไป และแจ้งคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทราบ

๕. สั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป



๒.๒.๒ การรักษามลประโยชน์ของรัฐ ตัวอย่างเช่น

๑. ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กับ มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ (พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๑ (๒)) เป็นต้นว่า

๑.๑. ว่าต่างหรือแก้ต่างแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง โดยปฏิบัติหน้าที่อย่าง ทนายความ ส่วนราชการเจ้าของคดีเป็นผู้ส่งเรื่องมาขอให้ว่าต่างแก้ต่างให้ ถ้าคดีมีทางผ่อนผันหรือตกลงประการใด ก็จะแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าของคดีพิจารณาขอผ่อนผันหรือข้อตกลงนั้น แล้วจะดำเนินการให้ต่อไป

๑.๒. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเอกสารทั้งหมดพร้อมทั้งรายงานการ ตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินงานคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๘)

๒. เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐโดยให้คำปรึกษาหรือความเห็นทางกฎหมายหรือตรวจร่างสัญญาต่าง ๆ ก่อนลงนาม เช่น

๒.๑. ตรวจร่างสัญญาที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่นให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ (เว้นแต่การให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่) โดยเฉพาะในโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไป (พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓, ๕, ๒๐)

๒.๒. ตรวจร่างสัญญาที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจส่งมา (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร.๐๒๐๕/ว ๑๓๔ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕)

๒.๓. ตรวจร่างเอกสารประกวดราคาและร่างสัญญาที่หัวหน้าส่วนราชการ ส่งมา (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๖, ๔๔, ๑๓๒)



๒.๒.๓ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น

๑. ยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายปล่อยผู้ต้องหา เมื่อเห็นว่าไม่จำเป็นต้องขังไว้ระหว่างสอบสวน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๗๒ (๒))

๒. ยื่นคำร้องขอให้ศาลปล่อยบุคคลที่ถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) มาตรา ๒๕๐ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๐)

๓. เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้ง เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค (พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๙)

๒.๒.๔ อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น

๑. อัยการสูงสุดเป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลหรือพรรคการเมืองใดเลิกการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) มาตรา ๖๓)

๒. อัยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งร้ายชัดผิด ปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น โดยฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙, ๑๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๖, ๗๐)

๒.๓ กระบวนการดำเนินงานของอัยการ กระบวนการดำเนินงานของอัยการในการดำเนินคดีอาญาเพื่ออำนวยความยุติธรรม เป็นไปตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๔ (มาตรา ๑๑ (๑)) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นหลัก ที่สำคัญมี ๒ ขั้นตอน ดังนี้



ขั้นตอนที่หนึ่ง การสั่งคดี เมื่อตำรวจหรือพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนมายังอัยการหรือพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นสั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งฟ้อง หรืออย่างอื่น (เช่น งดการสอบสวน) พนักงานอัยการต้องพิจารณาสำนวนสอบสวนดังกล่าว รวมทั้งพิจารณาคดีและผลของการดำเนินคดีในศาลทั้งในข้อเท็จจริงและในข้อกฎหมาย และออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งต่อคดี เช่น สั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งฟ้อง ทั้งนี้ การสั่งคดีของอัยการต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตัวอย่างเช่น กรณีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด อัยการอาจพิจารณาว่า ควรงดการสอบสวนหรือไม่ หรือกรณีปรากฏผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมตัวอยู่ หรือปล่อยตัวชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงจะได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก เช่นนี้อัยการอาจพิจารณาแล้วมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งฟ้องก็ได้ เหล่านี้เป็นต้น

ขั้นตอนที่สอง การดำเนินคดีอาญาในศาล ดังนี้

๑. **การยื่นฟ้อง** เมื่ออัยการเห็นว่า การสอบสวนชอบแล้ว และมีหลักฐานพอฟ้อง อัยการก็จะร่างฟ้อง และยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

๒. **การสืบพยาน** ตามกฎหมายการนำพยานไปศาลเป็นหน้าที่ของโจทก์ พยานที่อัยการนำเข้าสู่สืบสวนมักจะปรากฏอยู่ในสำนวน อัยการจะสืบพยานไปตามลำดับของสำคัญของพยานตามบัญชีพยานที่ยื่นต่อศาล จนกว่าจะหมดพยานหรือจนกว่าศาลจะสั่งให้ยุติการสืบพยาน

๓. **การยื่นอุทธรณ์และฎีกา** เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ไม่ว่าจะลงโทษหรือยกฟ้องปล่อยจำเลย ถ้าอัยการเห็นว่าคำพิพากษาไม่ถูกต้อง อัยการก็สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ได้ภายในอายุความอุทธรณ์ และถ้าศาลอุทธรณ์ตัดสินและมีคำพิพากษาแล้ว อัยการก็อาจยื่นฎีกาได้อีกภายในอายุความฎีกา

๔. **การถอนฟ้อง** ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โจทก์อาจยื่นขอถอนฟ้องได้ อัยการเป็นโจทก์คนหนึ่งที่มีฟ้องคดีอาญา ย่อมมีอำนาจที่จะถอนฟ้องได้ การถอนฟ้องมี ๓ กรณีดังนี้

๔.๑. ถอนฟ้องด้วยเหตุผลเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เช่น จำเลยไม่ใช่ผู้กระทำความผิดที่ถูกฟ้อง อัยการควรถอนฟ้องเพื่อความเป็นธรรม

๔.๒. ถอนฟ้องด้วยเหตุผลตามกฎหมาย เช่น การกระทำของจำเลยเป็นการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุยกเว้นโทษ หรือคดีขาดอายุความ



๔.๓. ถอนฟ้องด้วยเหตุผลนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน เช่น การดำเนินคดีต่อไปไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือเป็นผลร้ายกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง อัยการก็อาจถอนฟ้องได้

สรุป อัยการมีอำนาจหน้าที่ ๔ ประการ และกระบวนการดำเนินงานของอัยการที่สำคัญ มี ๒ ขั้นตอน ได้แก่ การสั่งคดี และการดำเนินคดีอาญาในศาล กล่าวคือ เมื่อตำรวจซึ่งทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนเรื่องส่งมาถึงอัยการ อัยการจะพิจารณาและมีความเห็นคดีไว้ คือ งดการสอบสวนสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง

๓. ศาลกับการบริหารราชการ

เป็นการศึกษาเฉพาะศาลยุติธรรมซึ่งเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ยังมีศาลอื่นอีกที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมด้วย โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง แต่ไม่ได้นำมารวมศึกษาไว้ในที่นี้ด้วย การเสนอเรื่องต่อศาลดังกล่าวนี้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายบัญญัติไว้ เช่น ถ้ายื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือถ้ายื่นเรื่องต่อศาลปกครอง ก็จะต้องเป็นเรื่องทางปกครอง เป็นต้น

๓.๑ ความหมาย ศาล หมายถึง ผู้พิพากษาซึ่งมีอำนาจในการตัดสินคดีความต่าง ๆ ตามกฎหมาย ในที่นี้หมายถึงศาลยุติธรรม หรือผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาและเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ศาลยุติธรรมยังเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดี โดยแบ่งเป็น ๓ ชั้นศาล ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา

๓.๒ อำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) (มาตรา ๒๓๖) บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

๓.๓ กระบวนการดำเนินงานของศาล ในที่นี้หมายถึงการดำเนินงานของศาลในคดีอาญาโดยศึกษาเฉพาะการดำเนินงานที่สำคัญ ซึ่งมีอยู่ ๗ ขั้นตอน

ขั้นตอนที่หนึ่ง การไต่สวนมูลฟ้อง หมายถึง กระบวนไต่สวนของศาลเพื่อวินิจฉัยคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลว่ามีมูลหรือไม่มีมูล เป็นการกลั่นกรองคดีที่จะให้ศาลพิจารณาพิพากษา คดีอาจแยกออกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง และกรณีผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้อง

๑. กรณีอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง ตามกฎหมายศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าศาลเห็นสมควร ศาลจะสั่งไต่สวนมูลฟ้องก็ได้ ในทางปฏิบัติ ศาลจะไม่สั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องเพราะถือว่าได้มีการกลั่นกรองโดยอัยการมาก่อนแล้ว เมื่อศาลประทับรับฟ้องแล้ว ผู้ถูกฟ้องตกอยู่ในฐานะเป็นจำเลยทันที

๒. กรณีผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้อง ในกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์นี้ ให้ศาลไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นอัยการได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันแล้ว ศาลจะไม่สั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก็ได้

ในการไต่สวนมูลฟ้องคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องลับหลังจำเลย จำเลยจะไปศาลหรือไม่ก็ได้ ห้ามศาลถามค่าให้การจำเลย และก่อนการประทับฟ้องมีให้ถือว่า จำเลยตกอยู่ในฐานะเช่นนั้น

ถ้าศาลเห็นว่าคดีไม่มีมูล ศาลจะพิพากษายกฟ้องซึ่งโจทก์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ฎีกาได้ตามกฎหมาย แต่ถ้าศาลเห็นว่าคดีมีมูล ศาลจะประทับรับฟ้องไว้พิจารณา และผู้ถูกฟ้องตกเป็นจำเลยตั้งแต่นั้น เวลานั้น ไม่ว่าจะได้อำนาจจำเลยหรือไม่ กรณีไม่ได้ตัวจำเลยมา ศาลจะออกหมายเรียกหรือหมายจับ แล้วแต่จะเห็นสมควร

ขั้นตอนที่สอง การพิจารณาคดีอาญา เมื่อศาลประทับรับฟ้องแล้ว ศาลจะดำเนินการพิจารณาคดีและสืบพยานต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ๒ ประการ คือ การคุ้มครองจำเลยในการต่อสู้คดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี

๑. การคุ้มครองจำเลยในการต่อสู้คดี จำเลยได้รับการคุ้มครองในการต่อสู้คดี ๓ ประการ คือ

๑.๑. การสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์

๑.๒. การพิจารณาและสืบพยานต้องทำอย่างเปิดเผยในศาล

๑.๓. การพิจารณาและสืบพยานต้องทำต่อหน้าจำเลย และมีข้อยกเว้น ๓ ข้อ คือ กรณีที่คดีมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน ๑๐ ปี กรณีจำเลยขัดขวางการพิจารณาคดีและสืบพยาน กรณีเดินเผชิญสืบนอกศาล



๒. องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ในการพิจารณาคดีและการสืบพยานรวมทั้งการพิพากษาคดี ศาลต้องนั่งครบองค์คณะ เช่น องค์คณะ ๒ คน ก็ต้องนั่งครบทั้ง ๒ คน

ขั้นตอนที่สาม การขอให้ศาลรื้อการลงโทษจำคุก ในคดีที่จำเลยรับสารภาพว่าได้กระทำความผิดจริงตามฟ้องและเป็นคดีไม่ร้ายแรงซึ่งศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี จำเลยอาจยื่นคำแถลงประกอบคำรับสารภาพขอให้ศาลรื้อการลงโทษจำคุกเพื่อให้โอกาสจำเลยกลับตัวเป็นคนดีได้ โดยควรแนบหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม สภาพความผิด หรือเหตุอื่นอันควรปรานีด้วย เช่น บันทึกรการตกลงชดเชยค่าเสียหายเพื่อบรรเทาผลร้ายสำเนาทะเบียนบ้าน หรือสูติบัตรซึ่งแสดงว่ามีบุตรต้องอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดู เป็นต้น แต่ทั้งนี้ศาลอาจลงโทษจำคุกและปรับแต่รื้อการลงโทษจำคุกไว้โดยกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติด้วยการให้จำเลยไปรายงานตัวหรือทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ด้วยหรือไม่เพียงใดก็ได้ และจำเลยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นโดยเคร่งครัดหากมีละเมิดแล้วศาลอาจนำโทษจำคุกที่รอไว้้นนั้นมาลงแก่จำเลยได้ การขอให้ศาลรื้อการลงโทษจำคุกนี้เกี่ยวข้องกับการคุมประพฤติ ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป

ขั้นตอนที่สี่ การพิพากษาคดีอาญา เมื่อสืบพยานจนได้ข้อยุติอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว จำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ได้กระทำความผิดจริงตามฟ้อง ให้ศาลอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลโดยเปิดเผยในวันเสร็จการพิจารณาหรือภายในเวลา ๓ วัน นับแต่วันเสร็จคดี เว้นแต่มีเหตุอันควร เช่น ศาลติดเรียบเรียงคำพิพากษาเรื่องอื่นหลายเรื่อง หรือต้องส่งร่างคำพิพากษาไปให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลตรวจตามระเบียบเสียก่อน เช่นนี้ ศาลอาจเลื่อนอ่านคำพิพากษาไปวันอื่นก็ได้แต่ต้องจดเหตุผลไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณา

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้พิพากษา ซึ่งนั่งพิจารณาคดี ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง อาจดำเนินการเป็น ๒ กรณี

๑. **กรณีพิพากษายกฟ้อง** ศาลจะพิพากษายกฟ้องโจทก์และปล่อยตัวจำเลยไปได้ ต้องเข้ากับหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งใน ๔ ข้อดังนี้

- ๑.๑. จำเลยไม่ได้กระทำความผิด
- ๑.๒. การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด
- ๑.๓. มีเหตุตามกฎหมาย จำเลยไม่ควรต้องรับโทษ



LIRT



๑.๔. คดีขาดอายุความ

๒. กรณีพิพาทศาลลงโทษจำเลย เมื่อศาลเห็นว่าจำเลยได้กระทำผิดจนปราศจากข้อสงสัย และไม่มีการยกเว้นโทษตามกฎหมาย ให้ศาลลงโทษจำเลยตามความผิด

ขั้นตอนที่ห้า การอุทธรณ์ฎีกา เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วคู่ความไม่พอใจคำพิพากษานั้น คู่ความอาจยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลอุทธรณ์ภายในกำหนดอายุความอุทธรณ์คือ ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ยกเว้นแต่คดีนั้นต้องห้ามอุทธรณ์ เมื่อศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เช่น ยืนตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น กลับหรือแก้คำพิพากษาของศาลชั้นต้น คู่ความไม่พอใจหรือติดใจในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นก็อาจยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาก่อนพ้นกำหนดอายุความฎีกา คือ ๓๐ วัน นับแต่วันที่อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ ยกเว้นแต่คดีนั้นห้ามฎีกา ตัวอย่างการห้ามอุทธรณ์ฎีกาตามที่กฎหมายกำหนด เช่น

๑. คดีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริง เว้นแต่ศาลลงโทษจำคุกกักขัง รोकการลงโทษ รोकการกำหนดโทษ หรือปรับเกินกว่า ๑,๐๐๐ บาท จำเลยจึงจะอุทธรณ์ได้

๒. คดีที่ศาลอุทธรณ์พิพากษาลงโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี ยืนตามศาลชั้นต้นหรือแก้ไขเล็กน้อยห้ามมิให้คู่ความฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ คู่ความอีกฝ่ายมีสิทธิแก้อุทธรณ์ฎีกาภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนา

คำพิพากษาของศาลฎีกาถือเป็นที่สุดของกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับศาล และจะต้องมีการบังคับคดีตามคำพิพากษานั้น ๆ เว้นแต่จะมีการอภัยโทษ สำหรับศาลที่รับเรื่องคำฟ้องอุทธรณ์ฎีกา และอ่านคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา ได้แก่ ศาลชั้นต้นที่ชำระคดีนั้น

ขั้นตอนที่หก การอภัยโทษ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การพระราชทานอภัยโทษเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ เมื่อจำเลยถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย จำเลยหรือผู้มีส่วนได้เสียอาจยื่นขอพระราชทานอภัยโทษได้ใน ๒ กรณี

๑. กรณีโทษประหารชีวิต เมื่อศาลพิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิตและคดีถึงที่สุดแล้ว รัฐยังลงโทษประหารชีวิตจำเลยไม่ได้ ต้องให้โอกาสจำเลยทูลเกล้าขอพระราชทานอภัยโทษ เมื่อพ้น ๖๐ วัน นับแต่วันยื่นขอพระราชทานอภัยโทษแล้ว ไม่ได้โปรดเกล้าฯ แต่ประการใดหรือยกคำขอ





พระราชทานอภัยโทษ ให้ลงโทษประหารชีวิตจำเลยคนนั้น หรือถ้าพระราชทานอภัยโทษด้วยการลดโทษเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต ให้กรมราชทัณฑ์รับไปดำเนินการตามนั้น การยื่นขอพระราชทานอภัยโทษเดิมต้องยื่นผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ทุกวันนี้กรมราชทัณฑ์ได้ย้ายมาอยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม จึงน่าจะยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้

๒. กรณีโทษอื่นๆ เช่น โทษจำคุกหรือปรับ โดยต้องยื่นผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม การขอพระราชทานอภัยโทษในกรณีนี้ถ้าถูกยกโทษหนึ่งแล้ว ก็อาจยื่นขอใหม่ได้อีกเมื่อพ้นกำหนด ๒ ปีนับแต่วันที่ถูกยกครั้งก่อน

ขั้นตอนที่เจ็ด การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) (มาตรา ๒๔๗) ได้บัญญัติไว้ว่าบุคคลใดต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดบุคคลนั้น ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพนักงานอัยการ อาจร้องขอให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้และหากปรากฏตามคำพิพากษาของศาลที่รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ว่า บุคคลนั้นมิได้เป็นผู้กระทำความผิดบุคคลนั้น หรือทายาทย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควร ตลอดจนบรรดาสิทธิที่สูญเสียไปเพราะผลแห่งคำพิพากษานั้นคืน ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เป็นการให้สิทธิบุคคลขอให้มีการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ได้อันเป็นหลักประกันว่า ประชาชนจะได้รับความยุติธรรมจากรัฐอย่างเต็มที่

สรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีซึ่งศาลต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ กระบวนการดำเนินงานของศาลที่สำคัญมี ๗ ขั้นตอน ซึ่งถือว่าเป็นการบริหารงานราชการที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม

๔. คุณสมบัติกับการบริหารราชการ

๔.๑ ความหมาย การคุมประพฤติ (Probation) เป็นมาตรการหนึ่งของกรมคุมประพฤติกระทรวงยุติธรรมที่ใช้ในกรณีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ในชุมชน โดยยึดหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาแนวใหม่ ซึ่งเน้นการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล นอกจากนี้ ยังเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากวิธีการลงโทษมาเป็นวิธีการแก้ไขบำบัด พร้อมกับเปลี่ยนแนวคิดจากการลงโทษจำคุกเป็นวิธีการเลี้ยงการจำคุก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการ



ป้องกันอาชญากรรมและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

การคุมประพฤติจึงเป็นการบริหารงานที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยครอบคลุมทั้งในขั้นตอนก่อนและหลังการพิพากษาคดีของศาล มีพนักงานคุมประพฤติ เป็นผู้ดำเนินการขั้นตอนก่อนคำพิพากษาของศาลนั้น เรียกว่า การสืบเสาะและพินิจ (presentence investigation) ส่วนขั้นตอนหลังคำพิพากษาคดีของศาล เรียกว่า การควบคุมและสอดส่อง (supervision) ซึ่งพนักงานคุมประพฤติจะทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือผู้กระทำความผิดนั้น ๆ พร้อมกับนำทรัพยากรในชุมชนเข้ามาช่วยเหลือเรียกว่า กิจกรรมชุมชน (community affairs) ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังให้จำเลยได้กลับตัวเป็นพลเมืองดีและกลับคืนสู่ชุมชนอย่างมีคุณค่าตลอดไป

พนักงานคุมประพฤติ พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือโดยผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติ พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติซึ่งสรุปได้ ๓ ประการ ไว้ด้วย คือ

หนึ่ง อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสืบเสาะและพินิจจำเลย

สอง อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมสอดส่องหรือคุมความประพฤติจำเลย และ

สาม อำนาจหน้าที่อื่นเกี่ยวกับการคุมความประพฤติตามที่ศาลเห็นสมควร เช่น ศาลอาจสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะและพินิจจำเลยเพิ่มเติม ทำรายงานคุมความประพฤติเสนอต่อศาลเพิ่มเติมได้ หรือให้ตามตัวผู้ถูกคุมความประพฤติไปศาล เป็นต้น

การสืบเสาะและพินิจ นั้น หมายถึง กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติและภูมิหลังทางสังคมของจำเลยตลอดจนพฤติการณ์ในคดีก่อนการพิจารณาพิพากษาคดี โดยพนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ดำเนินการตามคำสั่งศาล แล้วนำข้อเท็จจริงที่ได้มาประมวล วิเคราะห์ และทำรายงานเสนอต่อศาลพร้อมทำความเข้าใจและข้อเสนอแนะว่าวิธีการใดจึงจะเหมาะสมกับจำเลยรายนั้น เพื่อศาลจะได้ใช้ประกอบดุลพินิจในการพิพากษาซึ่งจะเป็นการพิจารณาเป็นรายบุคคลไป

ในส่วนของการควบคุมและสอดส่อง นั้น เป็นกระบวนการภายหลังจากศาลใช้ดุลพินิจในการพิพากษาผู้กระทำผิดแล้วว่า บุคคลนั้นยังไม่สมควรได้รับโทษจำคุก จึงให้รอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษไว้ก่อน โดยมีการกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติ และให้พนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ควบคุมดูแลแนะนำช่วยเหลือหรือดักเตือนในเรื่องความประพฤติ การศึกษา การประกอบอาชีพ หรือ



เรื่องอื่น ๆ ด้วยวิธีการแก้ไขฟื้นฟูเป็นรายบุคคลตามความเหมาะสม เช่น การให้คำปรึกษาแนะนำตามหลักจิตวิทยา การบำบัดรักษาทางการแพทย์ การให้การศึกษา การฝึกอาชีพ การอบรมศีลธรรม ตลอดจนการให้การสงเคราะห์ด้านต่าง ๆ

สำหรับ กิจกรรมชุมชน นั้น หมายถึง ขั้นตอนและกระบวนการทางเทคนิคที่พนักงานคุมประพฤตินำมาใช้ดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด โดยเฉพาะกับผู้ถูกคุมความประพฤติในช่วงระยะเวลาที่อยู่ระหว่างการคุมความประพฤติโดยใช้เทคนิคทางจิตวิทยา การศึกษา จริยศาสตร์ สังคมสงเคราะห์ กฎหมาย และวิธีการอื่น ๆ เข้ามาดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจ ตลอดจนการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือตามความเหมาะสมเป็นรายบุคคลเป็นระยะ ๆ โดยใช้ทรัพยากรชุมชน อันได้แก่ สถาบันต่าง ๆ และองค์การสาธารณสุข ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ เข้าใจ ส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือ เพื่อเชื่อมโยงผู้ถูกคุมความประพฤติให้กลับคืนสู่ชุมชนได้อย่างแนบเนียนยิ่งขึ้น

เหตุผลที่กรมคุมประพฤติได้นำการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดนั้น เพราะการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมไม่สามารถกระทำได้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว และหากคำนึงถึงสังคมโดยรวมแล้ว อาชญากรรมเป็นสิ่งที่มิมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ดังนั้น จึงควรเป็นภาระหน้าที่ของประชาชนในสังคมที่ควรจะช่วยกันป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมด้วย ทุกวันนี้ประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขและป้องกันอาชญากรรมซึ่งทำให้เกิดผลดีโดยทั่วไป สำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด และประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ (๑) การพัฒนาฟื้นฟูผู้กระทำผิด (๒) การบริการสังคม (๓) การสงเคราะห์ผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ และ (๔) โครงการอาสาสมัครคุมประพฤติ

๔.๒ อำนาจหน้าที่ กรมคุมประพฤติดำเนินการตามหน้าที่ ๗ ประการ ดังนี้

๔.๒.๑ ดำเนินการสืบเสาะและพินิจ ควบคุมและสอดส่อง แก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาคดีของศาล และภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาตามที่กฎหมายกำหนด

๔.๒.๒ ดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในระบบบังคับรักษาตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

๔.๒.๓ ส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน

๔.๒.๔ พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน



LIRT



๔.๒.๕ จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัดติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด

๔.๒.๖ เสริมสร้าง สนับสนุน และประสานงานให้ชุมชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นเครือข่ายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด

๔.๒.๗ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๔.๓ กระบวนการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติ กรมคุมประพฤติมีกระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ข้างต้นเฉพาะที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการคุมประพฤติ คือ การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลหรือการบังคับคดี ซึ่งดำเนินการโดยพนักงานคุมประพฤติ ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

ก่อนที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ควรทำความเข้าใจว่า ตามกฎหมาย ศาลอาจมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้คุมความประพฤติจำเลยโดยจะมีการสืบเสาะและพินิจจำเลยมาก่อนหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ศาลจะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาดังกล่าว มีหลักเกณฑ์ ๔ ข้อ คือ (๑) ความผิดที่จำเลยถูกฟ้องเป็นความผิดที่มีโทษจำคุก (๒) ศาลจะลงโทษจำคุกจำเลยจริงไม่เกิน ๓ ปี (๓) จำเลยไม่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อน เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือสุุโทษ และ (๔) จำเลยต้องการให้ศาลใช้วิธีการคุมความประพฤติ และจะกลับตนเป็นพลเมืองดีได้ด้วยวิธีการคุมความประพฤติ

เมื่อศาลได้เลือกใช้มาตรการคุมความประพฤติแทนการจำคุกระยะสั้น และเพื่อให้เหมาะสมกับจำเลย ศาลจะพิจารณาใช้เงื่อนไขคุมความประพฤติข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อในจำนวน ๕ ข้อต่อไปนี้

๑. ให้ไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานที่ศาลระบุไว้เป็นครั้งคราวเพื่อเจ้าพนักงานจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือดักเตือนตามที่เห็นสมควรในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพ หรือให้กระทำกิจกรรมบริหารสังคมหรือสาธารณะประโยชน์ตามที่เจ้าพนักงานและผู้กระทำผิดเห็นสมควร

๒. ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ

๓. ให้ละเว้นการคบหาสมาคม หรือการประพฤติใดอันอาจนำไปสู่การกระทำผิดในทำนองเดียวกันอีก

๔. ให้ไปรับการบำบัดรักษาการติดยาเสพติดให้โทษ ความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ หรือความเจ็บป่วยอย่างอื่น ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด





๕) เงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนดเพื่อแก้ไขฟื้นฟู หรือป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำหรือมีโอกาสกระทำความผิดขึ้นอีก

ภายหลังจากศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลหรือการบังคับคดี ซึ่งดำเนินการโดยพนักงานคุมประพฤติ มี ๕ ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น พนักงานคุมประพฤติ ถ้าได้มีการสืบเสาะและพินิจจำเลยก่อนแล้ว จะนำสำนวนการสืบเสาะและพินิจมาประกอบสำนวนคุมความประพฤติ และศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับจำเลยจากสำนวนนั้น และจากแหล่งอื่น ๆ เพื่อเตรียมไว้สอบถามหรือวางแผนการคุมความประพฤติต่อไป

ขั้นตอนที่สอง การสอบปากคำผู้ถูกคุมความประพฤติ เมื่อผู้ถูกคุมความประพฤติไปพบพนักงานคุมประพฤติตามนัดครั้งแรก พนักงานคุมประพฤติจะต้องอธิบายให้ผู้ถูกคุมความประพฤติเข้าใจคำพิพากษาของศาล หน้าที่ของผู้ถูกคุมประพฤติและหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ตลอดจนผลดีของการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดไว้ ในโอกาสเดียวกัน พนักงานคุมประพฤติจะต้องให้ผู้ถูกคุมความประพฤติเขียนแผนที่บ้านของผู้ถูกคุมความประพฤติไว้ และให้เจ้าหน้าที่พิมพ์ลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ถูกคุมความประพฤติไว้ด้วย สำหรับคดีอาชญากรรมจะต้องเก็บปัสสาวะของผู้ถูกคุมความประพฤติไว้เพื่อตรวจหาสารเสพติดด้วย นอกจากนี้ พนักงานคุมประพฤติจะต้องถ่ายสำเนาเอกสารต่าง ๆ ที่ผู้ถูกคุมความประพฤตินำมา เช่น บัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน ตลอดจนถ่ายรูปผู้ถูกคุมความประพฤติเข้าสำนวนไว้

ขั้นตอนที่สาม การรับรายงานตัว พนักงานคุมประพฤติมีอำนาจหน้าที่สอดส่อง สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ และดักเตือนผู้ถูกคุมความประพฤติในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพ ตลอดจนสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติในการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด การรับรายงานตัวจึงเป็นเรื่องของการควบคุมและสอดส่องความประพฤติอย่างหนึ่ง อันเป็นเรื่องสำคัญของการคุมความประพฤติ

ขั้นตอนที่สี่ การออกไปสอดส่อง พนักงานคุมประพฤดียังต้องออกไปสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติในชุมชนด้วยอย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง เพื่อจะได้ทราบความเคลื่อนไหวและการประพฤติปฏิบัติของผู้ถูกคุมความประพฤติด้วยตนเอง จากการพบปะสอบถามบิดามารดา คู่สมรส เพื่อนบ้านและเพื่อนร่วมงาน เป็นต้น ทุกวันนี้มีอาสาสมัครคุมประพฤติช่วยดำเนินงานสอดส่องผู้ถูกคุม





ความประพฤติแทนพนักงานคุมประพฤติ ทำให้พนักงานคุมประพฤติดีมีเวลาเอาใจใส่ผู้ถูกคุมความประพฤติที่มีปัญหาได้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ถ้าพบว่า ผู้ถูกคุมความประพฤติมีพฤติกรรมที่มีแนวโน้มเป็นอันตรายต่อสังคม หรือกระทำความผิดขึ้นใหม่ จะต้องดักเตือนและรายงานให้ศาลทราบถึงพฤติกรรมดังกล่าวด้วย ในการออกไปสอดส่องดังกล่าว ถ้าจำเป็นที่พนักงานคุมประพฤติดำเนินการจะต้องเข้าไปในสถานที่ที่ผู้ถูกคุมความประพฤติอาศัยหรือทำงานในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ตกถึงพระอาทิตย์ขึ้น พนักงานคุมประพฤติดำเนินการจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน

ขั้นตอนที่ห้า การรายงานผลการคุมความประพฤติ ระหว่างการคุมความประพฤติ พนักงานคุมประพฤติดำเนินการจะต้องรายงานให้ศาลทราบ การทำรายงานอาจแบ่งออกได้ตามลักษณะที่พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้ คือ (๑) รายงานประจำงวดและรายงานเพื่อปิดคดี (๒) รายงานเมื่อมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไป (๓) รายงานเมื่อมีการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข และ (๔) รายงานเมื่อมีการกระทำความผิดขึ้นใหม่

ในกรณีการคุมความประพฤติดำเนินไปด้วยดี และรายงานครั้งสุดท้ายเมื่อครบระยะเวลาคุมความประพฤติเพื่อปิดคดี ในการรายงานผลการคุมความประพฤติตามลักษณะที่ (๑) ดังกล่าว พนักงานคุมประพฤติดำเนินการจะต้องใช้แบบฟอร์มตามที่กฎหมายกำหนด และเสนอผ่านผู้บังคับบัญชาไปให้ศาลทราบ เพื่อศาลจะได้ดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร เมื่อศาลได้รับรายงานนั้นศาลอาจจะส่งรายงานนั้นรวมไว้ในสำนวน แต่ถ้าเป็นรายงานตามลักษณะที่ (๒) ถึง ลักษณะที่ (๔) ศาลอาจส่งคุมความประพฤติต่อไป หรือเพิกถอนการคุมความประพฤติ พร้อมกับส่งตัวผู้ถูกคุมความประพฤติไปจำคุกที่เรือนจำตามโทษที่รอไว้ก็ได้

สรุป กรมคุมประพฤติดำเนินการสั่งกักตัวผู้กระทำความผิด การคุมประพฤติเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งในขั้นตอนก่อนที่ศาลจะพิพากษาคดี เห็นได้จากการสืบและเสาะพินิจจำเลยโดยพนักงานคุมประพฤติ และหลังจากศาลพิพากษาคดีแล้ว เห็นได้จากการควบคุมและสอดส่องโดยพนักงานคุมประพฤติเช่นกัน นอกจากนั้น หลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้ว กระบวนการดำเนินงานเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลหรือการบังคับคดีโดยกรมคุมประพฤติ มี ๕ ขั้นตอน





๕. ราชทัณฑ์กับการบริหารราชการ

๕.๑ ความหมาย การราชทัณฑ์ (correction) เป็นกิจกรรมของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติราชการของกรมราชทัณฑ์ คือ เจ้าพนักงานเรือนจำ ซึ่งแบ่งเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ เจ้าพนักงานอำนวยการกลาง และเจ้าพนักงานประจำเรือนจำ

เจ้าพนักงานอำนวยการกลาง นั้น ประกอบด้วย อธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี หัวหน้ากอง ในกรมราชทัณฑ์ สารวัตรเรือนจำ หัวหน้าแผนกในกรมราชทัณฑ์ และข้าราชการสังกัดกรมราชทัณฑ์ ส่วนเจ้าพนักงานประจำเรือนจำ ประกอบด้วย ๔ ตำแหน่ง ได้แก่ ผู้บัญชาการเรือนจำ สารวัตรเรือนจำ พัดดี และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์หรือผู้คุม

๕.๒ อำนาจหน้าที่ กรมคุมราชทัณฑ์มีอำนาจหน้าที่ ๕ ประการ ดังนี้

๕.๒.๑ ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมายโดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๕.๒.๒ กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา ตลอดจนข้อกำหนด มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องของสหประชาชาติ

๕.๒.๓ ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง

๕.๒.๔ จัดทำและประสานแผนของกรมให้เป็นไปตามนโยบายและแผนปฏิบัติงานตามแผนงานของหน่วยงานในสังกัดกรมราชทัณฑ์

๕.๒.๕ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๕.๓ กระบวนการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์มีกระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ข้างต้นเฉพาะที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการราชทัณฑ์ คือ การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลหรือการบังคับคดีซึ่งดำเนินการโดยเจ้าพนักงานเรือนจำ อธิบายได้ดังนี้

เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับคดีโดยตรงดังเช่น ตำรวจ อัยการ และศาล แต่กรมราชทัณฑ์เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในฐานะที่ต้องบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลในคดีอาญา สำหรับการบังคับคดีตามคำพิพากษาในกรณีที่ศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกจำเลย



เสียง



LIRT



เจ้าพนักงานเรือนจำจะดำเนินการกับจำเลยตามคำพิพากษาของศาลโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ควบคุมตัวไว้ไม่ให้หนี และลงโทษ หรือแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องโทษให้กลับตัวเป็นพลเมืองดี

สำหรับขั้นตอนการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยกรมราชทัณฑ์ มี ๗ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง การรับตัวจำเลยผู้ต้องโทษ

ขั้นตอนที่สอง การให้สวัสดิการแก่ผู้ต้องโทษ

ขั้นตอนที่สาม การรักษาระเบียบวินัย

ขั้นตอนที่สี่ การให้การศึกษาวิชาสามัญและการฝึกวิชาชีพ

ขั้นตอนที่ห้า การให้ทำงานโดยใช้แรงงานผู้ต้องโทษ

ขั้นตอนที่หก การฝึกอบรมจิตใจ

ขั้นตอนที่เจ็ด การปล่อยตัว

ทั้ง ๗ ขั้นตอนนี้อาจรวมเป็น ๓ ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ (๑) การรับตัวจำเลยผู้ต้องโทษ (๓.๒.๑) (๒) การปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษ (๓.๒.๒ - ๓.๒.๖) และ (๓) การปล่อยตัวจากเรือนจำ (๓.๒.๗)

ภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกจำเลย เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หรือผู้คุมมีหน้าที่รับตัวจำเลยผู้ต้องโทษไปควบคุมไว้ในเรือนจำหรือทัณฑสถานต่าง ๆ โดยคำพิพากษาของศาลอาจเป็นโทษหนักไปหาโทษเบา ตามประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา ๑๘) คือ (๑) ประหารชีวิต (๒) จำคุก (๓) กักขัง (๔) ปรับ และ (๕) ริบทรัพย์สิน

เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิต จำคุก หรือกักขังจำเลย เท่านั้นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ที่จะลงโทษจำเลย โดย

๑. กรณีพิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิตจำเลย กฎหมายบัญญัติให้ฉีดยา (พิษ) เสียให้ตาย กรมราชทัณฑ์จะประหารชีวิตจำเลยโดยวิธีอื่น เช่น ยิงให้ตายไม่ได้

๒. กรณีพิพากษาให้ลงโทษจำคุก ไม่ว่าจำคุกน้อยไปจนถึงตลอดชีวิต เป็นอำนาจหน้าที่ของเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ เช่น เรือนจำกลาง เรือนจำจังหวัด ทัณฑสถานวัยหนุ่ม และทัณฑสถานหญิง เป็นต้น โดยมีหน่วยงานอื่น เช่น สำนักทัณฑวิทยา สำนักพัฒนาพฤตินิสัยและสำนักทัณฑปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ให้ความช่วยเหลือในการควบคุมตัว และในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องโทษ

๓. กรณีพิพากษาลงโทษให้กักขังกฎหมายกำหนดให้กักขังในสถานที่กักขังของกรมราชทัณฑ์ เช่น สถานกักขังกลางจังหวัดปทุมธานี และสถานกักขังจังหวัดตราด จะกักขังในสถานที่อื่นไม่ได้



๔. กรณีพิพากษาลงโทษปรับและริบทรัพย์สินนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับกรมราชทัณฑ์ ยกเว้น กรณีกักขังแทนค่าปรับ เนื่องจากผู้ต้องโทษปรับไม่สามารถชำระค่าปรับ และศาลไม่อนุญาตให้ทำงาน บริการสังคมแทนค่าปรับ ผู้ต้องโทษปรับในกรณีเช่นนี้ก็ต้องถูกกักขังในสถานกักขังของกรมราชทัณฑ์ ในอัตราค่าปรับ ๒๐๐ บาทต่อการกักขัง ๑ วัน

สำหรับการกักกัน นักโทษที่ทำผิดติดนิสัยจะถูกส่งตัวไปควบคุมในสถานกักกันกลาง หลังจากพ้นโทษจำคุกมาแล้ว ตามระยะเวลาที่กำหนดในคำพิพากษา

สรุป กรมราชทัณฑ์สังกัดกระทรวงยุติธรรม อำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ที่สำคัญมี ๕ ประการ ส่วนกระบวนการดำเนินงานเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลหรือการบังคับคดีโดยกรมราชทัณฑ์ มี ๗ ขั้นตอน

ท้ายสุดนี้พอที่จะสรุปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ผ่านมาทั้งหมดนี้ได้ว่า ประกอบด้วย ๔ หน่วยงาน และ/หรือ บุคลากรของหน่วยงานที่สำคัญ อันได้แก่ ตำรวจ เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายขั้นต้น เพื่อป้องกันปราบปราม แสวงหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ เช่น การค้น การจับกุม การยึดหรืออายัด โดยตำรวจทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวน ส่วนอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งใด ๆ ทางกฎหมายอันมีผลในทางคดีโดยพิจารณากลับกรองบรรดาพยานหลักฐานที่ตำรวจรวบรวมและเสนอความเห็นมาให้ แล้ววินิจฉัยว่าควรฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเพื่อพิสูจน์ความผิดในศาลและลงโทษตามกฎหมายหรือไม่ จากนั้นอัยการจะออกคำสั่งที่มีผลในทางกฎหมาย เช่น มีการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไปในส่วนของศาลเป็นผู้พิจารณาและพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือมิได้กระทำความผิดตามคำฟ้อง ขณะที่คุมประพฤติ หรือ เจ้าพนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ดำเนินการตามขั้นตอนก่อนและหลังจากศาลพิพากษาคดีแล้ว ขั้นตอนท้ายสุดคือราชทัณฑ์หรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เป็นผู้ดำเนินการหลังจากศาลพิพากษาคดีแล้ว เช่น การรับตัวจำเลยผู้ต้องโทษ และการปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษ ทั้งหมดนี้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการไทย โดยแต่ละส่วนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงานยุติธรรม โปรดดูตารางที่ ๑



ตารางที่ ๑ กระบวนการดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จำแนกตาม ตำรวจ อัยการ ศาล กุมประพฤติ และราชทัณฑ์

	สังกัด	กระบวนการดำเนินงานที่สำคัญ
๑. ตำรวจ (๔ ขั้นตอน)	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	๑.๑ การร้องทุกข์ในคดีอาญา ๑.๒ ตำรวจทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวน ๑.๓ คดีอาญาที่เลิกกันได้ในชั้นตำรวจ ๑.๔ อำนาจการควบคุมผู้ต้องหา ๑.๕ การขอมัดฟ้อง ผากยังผู้ต้องหา ๑.๖ การสรุปสำนวน ๑.๗ กรณีตำรวจมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ๑.๘ กรณีตำรวจมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง
๒. อัยการ (๒ ขั้นตอน)	สำนักงาน อัยการสูงสุด	๒.๑ การสั่งคดี ๒.๒ การดำเนินคดีอาญาในศาล
๓. ศาล (๗ ขั้นตอน)	ศาลยุติธรรม	๓.๑ การไต่สวนมูลฟ้อง ๓.๒ การพิจารณาคดีอาญา ๓.๓ การขอให้ศาลรื้อการลงโทษจำคุก ๓.๔ การพิพากษาคดีอาญา ๓.๕ การอุทธรณ์ฎีกา ๓.๖ การอภัยโทษ ๓.๗ การรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่
๔. กุมประพฤติ (๕ ขั้นตอน)	กระทรวง ยุติธรรม	๔.๑ การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น ๔.๒ การสอบปากคำผู้ถูกคุมความประพฤติ ๔.๓ การรับรายงานตัว ๔.๔ การออกไปสอดส่อง ๔.๕ การรายงานผลการคุมความประพฤติ
๕. ราชทัณฑ์ (๗ ขั้นตอน)		๕.๑ การรับตัวจำเลยผู้ต้องโทษ ๕.๒ การให้สวัสดิการแก่ผู้ต้องโทษ ๕.๓ การรักษาระเบียบวินัย ๕.๔ การให้การศึกษาวินัยและการฝึกวิชาชีพ ๕.๕ การให้ทำงานโดยใช้แรงงานผู้ต้องโทษ ๕.๖ การฝึกอบรมจิตใจ ๕.๗ การปล่อยตัว





บรรณานุกรม

โกเมน ภัทรภิรมย์, "หน่วยที่ ๑๓ การควบคุมการใช้อำนาจบริหาร" ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, เอกสารการสอนชุดวิชา หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย, นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๗.

โกคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๒๙.

วิรัช วิรัชนิการรณ, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย : ปัญหา แนวทางแก้ไข และแนวโน้มของกฎหมายในอนาคต, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๗.

วิรัช วิรัชนิการรณ, แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๗.

วิรัช วิรัชนิการรณ และคณะ, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไพล์เพช, ๒๕๔๕.

วิรัช วิรัชนิการรณ, วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๒.

วิรัช วิรัชนิการรณ, ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๒.



วิรัช วิรัชนิการรณ. ศาตรัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับ ศาตรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๔.

สุพจน์ สุโรจน์, "หน่วยที่ ๑๒ กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานยุติธรรมของรัฐ" มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิการ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ. เอกสารการสอนชุดวิชาหลักกฎหมาย เกี่ยวกับการบริหารราชการไทย. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิการ, ๒๕๔๗

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๑๑) เรียงมาตรา. พระนคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, ๒๕๑๑





พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ *

บทนำ

สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น ๓ ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

๑. ฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (National Assembly) ของเกาหลีใต้เป็นแบบสภาเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ๒๙๙ คน โดยสมาชิก ๑ ใน ๓ หรือ ๒๔๓ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนสมาชิกอีก ๕๖ คน มาจากการแต่งตั้งตามสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Party list) มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี รัฐสภามีอำนาจในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดีตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

๒. ฝ่ายบริหาร

ประธานาธิบดีของเกาหลีใต้เป็นประมุขของประเทศ ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตั้งนั้นการบริหารราชการแผ่นดินของเกาหลีใต้จึงแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนคือ การบริหารราชการส่วนกลาง (Central Government) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government)

๒.๑ การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย ๑๘ กระทรวง และหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่

* รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์



- กระทรวงการคลังและเศรษฐกิจ
- กระทรวงศึกษาธิการและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
- กระทรวงการรวมประเทศ
- กระทรวงการต่างประเทศและการค้า
- กระทรวงยุติธรรม
- กระทรวงกลาโหม
- กระทรวงมหาดไทย
- กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- กระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว
- กระทรวงเกษตรและป่าไม้
- กระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรม และพลังงาน
- กระทรวงสารสนเทศและสื่อสาร
- กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ
- กระทรวงสิ่งแวดล้อม
- กระทรวงแรงงาน
- กระทรวงความเสมอภาคทางเพศ
- กระทรวงก่อสร้างและขนส่ง
- กระทรวงพาณิชย์นาวีและประมง

๒.๒ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ๔ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ กังวอน ชงซองเหนือ ชงซองใต้ โฮลลาเหนือ โฮลลาใต้ เคียงซังเหนือ เคียงซังใต้ และเซจู และ ๗ มหานคร (Metropolitan) ได้แก่ โฮล ปูซาน อินซอน แดกู กวางจู แดซอน และอูซาน

๓. ฝ่ายตุลาการ

ประกอบด้วยศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานศาลฎีกาตามความเห็นชอบของรัฐสภา นอกจากนั้นยังมีศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ ให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน มีอำนาจพิจารณากฎหมายฉบับใดที่ขัด





ต่อรัฐธรรมนูญให้เป็นโมฆะ ตัดสินความถูกต้องตามกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และผู้พิพากษา

ระบบข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการพลเรือนในเกาหลีใต้ประกอบด้วยข้าราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานของรัฐตามระเบียบว่าด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น

การรับราชการ

การรับราชการในเกาหลีใต้แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ การรับราชการที่เป็นอาชีพ (Career Service) และการรับราชการที่ไม่เป็นอาชีพ (Non-Career Service)

๑. การรับราชการที่เป็นอาชีพ หมายถึง ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งตามคุณสมบัติที่ต้องการ จนทำให้มีสถานภาพการเป็นข้าราชการตามกฎหมาย และมีหลักประกันในเรื่องความมั่นคงในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย โดยแบ่งข้าราชการออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑.๑ ข้าราชการทั่วไป หมายถึง ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเกี่ยวกับเทคโนโลยีงานวิจัย และงานบริหาร ซึ่งมีการจำแนกตำแหน่งตามแนวนอน (Horizontal) ออกเป็น ๔ ระดับชั้น คือ ชั้นที่ ๑ เป็นชั้นสูงสุด ไปจนถึงชั้นที่ ๔ ซึ่งเป็นชั้นต่ำสุด

ชั้นที่ ๑	ชั้นที่ ๒	ชั้นที่ ๓	ชั้นที่ ๔	ชั้นที่ ๕	ชั้นที่ ๖-๙
เลขาธิการ	อธิบดี	ผู้อำนวยการกอง	รองผู้อำนวยการกอง	ข้าราชการชั้นต้น	

ส่วนการจำแนกตำแหน่งตามแนวตั้ง (Vertical) แบ่งออกเป็น





๑.๒ ข้าราชการพิเศษ หมายถึง ข้าราชการตุลาการ อัยการ ทูต ดำรงจ ดับเพลิง การศึกษา ทหาร และอื่น ๆ

๑.๓ ข้าราชการเทคนิค หมายถึง ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการงานง่าย งานเทคนิค เช่น เสมียน พนักงานไปรษณีย์ และพนักงานรถไฟ

๒. การรับราชการที่ไม่เป็นอาชีพ หมายถึง ข้าราชการที่ปฏิบัติงานโดยไม่เข้มงวดกับ คุณสมบัติที่ต้องการ ดังนั้นสถานภาพการเป็นข้าราชการและความมั่นคงในการปฏิบัติงานจึงไม่ได้มี หลักประกันตามกฎหมาย โดยแบ่งข้าราชการออกเป็น ๔ ประเภท คือ

๒.๑ ข้าราชการการเมือง หมายถึง ข้าราชการตำแหน่งรองรัฐมนตรีหรือ ตำแหน่งสูงกว่าซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากการเลือกตั้ง รัฐสภา หรือฝ่ายการเมือง รวมทั้งข้าราชการ การเมืองอื่นตามกฎหมาย

๒.๒ ข้าราชการที่ได้รับการยกเว้น หมายถึง ข้าราชการที่ได้รับการยกเว้นโดยไม่ ต้องใช้วิธีการสรรหาแบบปกติ เพื่อปฏิบัติงานพิเศษเฉพาะอย่าง

๒.๓ ข้าราชการตามสัญญา หมายถึง ข้าราชการที่ได้รับการสรรหาเข้ามาตาม ระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษ

๒.๔ กลุ่มแรงงาน หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานที่ใช้แรงงาน

การสรรหา

การสรรหาข้าราชการพลเรือนในเกาหลีใต้มี ๒ ประเภทคือ

๑. การสอบแข่งขัน เป็นวิธีการสรรหาข้าราชการพลเรือนที่นิยมมากที่สุด ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีพื้นความรู้มาก่อน โดย ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน

๒. การคัดเลือก เป็นวิธีการหนึ่งนอกเหนือจากการสอบแข่งขัน ซึ่งวิธีการสอบแข่งขัน ไม่สามารถสรรหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานได้ ดังนั้นผู้มีอำนาจแต่งตั้งสามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสม มีความสามารถพิเศษเข้ารับราชการได้

การแต่งตั้ง

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในเกาหลีใต้เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม



(Merit principle) ที่ได้จากการทดสอบความรู้ความสามารถของบุคคล หากมีตำแหน่งต่าง ๆ ที่ว่าง ก็จะต้องดำเนินการด้วยวิธีการสรรหา การเลื่อนตำแหน่ง หรือการโอนย้าย กล่าวคือ ข้าราชการใน ชั้นที่ ๕ หรือสูงกว่าจะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นที่ ๔ และ ๕ จะใช้ วิธีการสรรหาและการเลื่อนตำแหน่งเท่านั้นส่วนการแต่งตั้งและการเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการระดับสูง (ชั้นที่ ๓ หรือสูงกว่า) จะกลั่นกรองโดย ก.พ. และแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

การศึกษาและการฝึกอบรม

เพื่อตอบสนองความต้องการและสภาพแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ข้าราชการพลเรือนจะต้องเข้ารับการเรียนรู้และพัฒนาในอาชีพให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีสถาบันที่ เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรม ๒ ประเภท

๑. โครงการฝึกอบรมและการพัฒนาข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศของ ก.พ. มีหน้าที่

- กำหนดนโยบายและแนวทางพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน
- ดำเนินการเรื่องการวิจัย การให้คำปรึกษา การประเมินผล และการให้การ สนับสนุนการฝึกอบรม
- บริหารการฝึกอบรมทั้งภายในและต่างประเทศ เพื่อให้ได้คนเก่ง คนที่มีความรู้ และความสามารถในรัฐบาล

๒. สถาบันฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วย

- สถาบันการฝึกอบรม ๒๑ แห่งภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลกลาง
- สถาบันการฝึกอบรม ๑๕ แห่งภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น และ โรงเรียนการฝึกอบรม อีก ๕ แห่ง

การเลื่อนตำแหน่ง

การเลื่อนตำแหน่งในระดับสูงขึ้น ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการทบทวนการเลื่อนตำแหน่ง (Promotion Review Committee) ตามผลการปฏิบัติงาน ทักษะ ประวัติ ความชำนาญพิเศษ จริยธรรม และทัศนคติ ส่วนจำนวนผู้ได้รับการเลื่อนตำแหน่งขึ้นอยู่กับจำนวนตำแหน่งที่ว่างโดยมีระยะเวลา สำหรับการเลื่อนตำแหน่งดังนี้



LIRT

ระยะเวลาไม่น้อยกว่า สำหรับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น

ชั้น	ชั้นที่ ๓ และสูงกว่า	ชั้นที่ ๔-๕	ชั้นที่ ๖	ชั้นที่ ๗-๘	ชั้นที่ ๙
ระยะเวลารับราชการ	๓ ปี	๕ ปี	๔ ปี	๓ ปี	๒ ปี

ผู้ที่ขาดคุณสมบัติไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง

ข้าราชการพลเรือนที่ถูกดำเนินการทางวินัย ถูกพักราชการ ขาดราชการ หรือทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ถือว่าขาดคุณสมบัติไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง

การเลื่อนตำแหน่งกรณีพิเศษ

ข้าราชการพลเรือนที่เป็นข้าราชการดีเด่นในเรื่องความซื่อสัตย์ ผลการปฏิบัติงาน และการพัฒนาในนโยบาย หรือข้าราชการพลเรือนที่สมควรใจเกียจฉ่ำก่อนกำหนดจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งในกรณีพิเศษ

การประเมินผลการปฏิบัติงาน

ใช้ระบบการประเมินผลแบบ ๓๖๐ องศา

ค่าตอบแทน

ค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือนถูกกำหนดโดยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ งบประมาณของรัฐ โครงสร้างค่าจ้างของภาคเอกชน และมาตรฐานการครองชีพ

ระบบค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือน

ค่าตอบแทนของข้าราชการพลเรือนแบ่งออกเป็น ๓ ประเภทคือ

๑. เงินเดือนประจำปีที่น่า่อน เนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงานมีความยุ่งยากสำหรับข้าราชการการเมืองอันประกอบด้วยตำแหน่งรัฐมนตรีและรองรัฐมนตรี ดังนั้นเงินเดือนประจำปีที่น่า่อน จึงถูกกำหนดโดยระดับความยากและความรับผิดชอบของตำแหน่ง ส่วนอัตราเงินเดือนจะมีการปรับเพิ่มขึ้นทุกปี





๒. เงินเดือนประจำปีตามผลการปฏิบัติงาน ข้าราชการพลเรือนระดับสูง (อธิบดีหรือสูงกว่า) จะได้รับเงินเดือนประจำปีตามผลการปฏิบัติงาน จากฐานเงินเดือนและเงินเพิ่มตามผลการปฏิบัติงานในแต่ละปี ซึ่งเงินเพิ่มตามผลการปฏิบัติงานนี้จะถูกกำหนดจากการประเมินผลการปฏิบัติงานผ่านระบบการบริหารงานตามวัตถุประสงค์ (MBO) และมีจำนวนเงินแตกต่างกันไปตามผลการปฏิบัติงานของแต่ละคน

๓. เงินเดือนเพิ่มประจำปี ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งผู้ช่วยการกองหรือต่ำกว่าจะได้รับการขึ้นเงินเดือนประจำปี โดยได้รับเงินเดือน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และเงินโบนัส โดยมีบัญชีเงินเดือน ๑๒ ประเภทแยกไปตามกลุ่มงาน อัตราเงินเดือนจะถูกกำหนดจากบัญชีเงินเดือน ตำแหน่ง และอายุราชการ ส่วนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จะได้รับแตกต่างกันขึ้นอยู่กับตำแหน่งและสภาพการครองชีพของข้าราชการพลเรือนแต่ละคน

โครงสร้างค่าตอบแทน	ประเภทของค่าตอบแทน	ปัจจัยในการกำหนดค่าตอบแทน
ข้าราชการการเมือง	เงินเดือนประจำปีที่แน่นอน	ตำแหน่ง
เลขาธิการหรือสูงกว่า	เงินเดือนประจำปีตามผล การปฏิบัติงาน	อายุราชการ ตำแหน่ง การปฏิบัติงาน
ผู้ช่วยการกองหรือต่ำกว่า	เงินเดือนเพิ่มประจำปี	อายุราชการ ตำแหน่ง การปฏิบัติงาน

ผลประโยชน์เกื้อกูล

ข้าราชการพลเรือนสามารถที่จะเลือกผลประโยชน์ต่าง ๆ ตามความพอใจและครองชีวิตของแต่ละคนดังนี้

๑. ผลประโยชน์ทั่วไป ได้แก่ ค่าเล่าเรียน เงินสงเคราะห์เพื่อการเคหะ ค่าประกันอุบัติเหตุและชีวิต ค่าประกันสุขภาพ ค่าตรวจทางการแพทย์

๒. ผลประโยชน์ที่สามารถเลือกได้ ได้แก่ ค่าตรวจฟัน ค่าตรวจสุขภาพ ค่ากวดวิชา ค่าบรรณสารสงเคราะห์ ค่าเดินทางไปราชการ เงินสงเคราะห์บิดามารดา



LIRT



นอกจากนี้ยังมีผลประโยชน์อื่น ๆ ได้แก่ การเช่าซื้อที่อยู่อาศัย ค่าเล่าเรียนบุตรและเงินกู้ ค่าที่พัก และอื่น ๆ

สำหรับเงินบำเหน็จบำนาญ จะจ่ายให้กับข้าราชการพลเรือนที่เสียชีวิตหรือเกษียณอายุ จึงทำให้ข้าราชการพลเรือนและครอบครัวได้รับสวัสดิการและความมั่นคงเมื่อเจ็บป่วย เป็นโรคติดต่อไม่มีความสามารถทางร่างกายและจิตใจ หรือเสียชีวิต

หลักเกณฑ์บำเหน็จบำนาญ

๑. รับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒๐ ปี

๒. มีอายุครบ ๖๐ ปี

การจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญจะขึ้นลงตามการเปลี่ยนแปลงดัชนีราคาผู้บริโภค โดยข้าราชการและรัฐบาลต่างได้รับเงินอุดหนุน ๘.๕% ของเงินเดือนข้าราชการแต่ละคนจากกองทุนบำเหน็จบำนาญซึ่งบริหารงานโดยบริษัทบำเหน็จบำนาญพนักงานของรัฐ (Government Employees Pension Corporation)

วินัย

เหตุผลในการดำเนินการทางวินัย

๑. ผ่าฝืนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแห่งชาติหรือประกาศภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้

๒. ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความผิดพลาดหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ

๓. ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของข้าราชการ ทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ประเภทของการลงโทษทางวินัย

๑. ภาคทัณฑ์

๒. ลดขั้นเงินเดือน

๓. พักราชการ





๔. ปลดออก

๕. ไล่ออก

หากข้าราชการผู้ใดก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของทางราชการ จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทน กฎหมาย และระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง

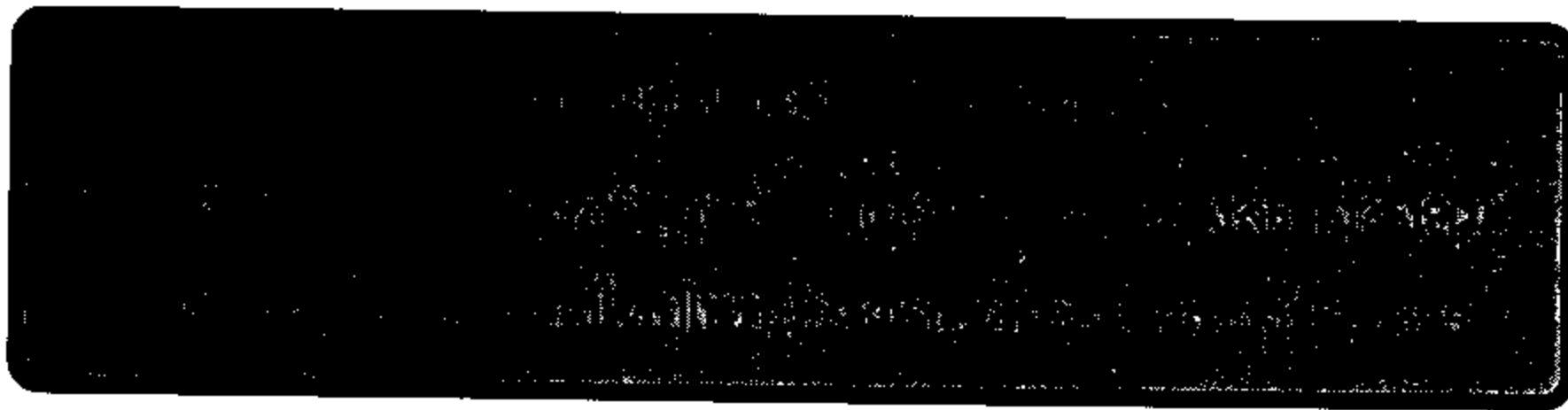
สรุป

ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในเกาหลีใต้แบ่งออกเป็น ๙ ระดับชั้น การสรรหาข้าราชการจะใช้วิธีการสอบแข่งขันและการสอบคัดเลือก การแต่งตั้งข้าราชการจะเป็นไปตามระบบคุณธรรม การศึกษาและการฝึกอบรม จะมีสถาบันการฝึกอบรมทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น การเลื่อนตำแหน่งข้าราชการขึ้นอยู่กับตำแหน่งที่ว่าง และมีการกำหนดระยะเวลาสำหรับการเลื่อนตำแหน่ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน จะใช้ระบบการประเมินผลแบบ ๓๖๐ องศา ค่าตอบแทนของข้าราชการจะเป็นไปตามบัญชีเงินเดือน และมีการจ่ายเงินโบนัส และผลประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ ส่วนการลงโทษทางวินัยของข้าราชการจะมี ๕ สถาน

เอกสารอ้างอิง

สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงโซล .๒๕๔๗. สาธารณรัฐเกาหลี. มปป.

<http://www.csc.go.kr>



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธโรศร ตูทองคำ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ นับเป็นการเลือกตั้งที่มีความสำคัญและมีนัยต่อการเมืองไทยเป็นอย่างมากภายหลังการปฏิรูปการเมืองนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแม้เป็นการเลือกตั้งครั้งที่สองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่ผลจากความเปลี่ยนแปลงย่อมมีนัยสำคัญที่แตกต่างจากการเลือกตั้งในวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เพราะเป็นการเลือกตั้งที่ผ่านพ้นช่วงรอยต่อทางการเมืองภายหลังจากเงื่อนไขของบทเฉพาะกาลและข้อจำกัดแบบเต็มสิ้นสุดลงและเป็นการเลือกตั้งภายหลังจากที่มีรัฐบาลและรัฐสภาคงอยู่ภายใต้การใช้รัฐธรรมนูญมาช่วงหนึ่ง การศึกษาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงมีความหมายและนัยต่อโครงสร้างสังคมการเมือง พรรคการเมือง และการเมืองไทยในอนาคต อันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการนำเสนอในบทความนี้

การสร้างประชาธิปไตยกับการปฏิรูปการเมืองในประเทศไทย : นัยสำคัญบางประการ

การสร้างประชาธิปไตยมีนัยที่สำคัญสองขั้นตอน ขั้นตอนแรก คือ การสร้างประชาธิปไตย (Building Democracy) มีความหมายถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบเผด็จการมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยนัยนี้เท่ากับเป็นการสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศ มีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองสมัยใหม่ทั้งรัฐบาล รัฐสภา ศาล ที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลของสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตย และผู้ปกครองที่ใช้อำนาจทั้งสามมาจากการเลือกตั้งหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือกลไกของกระบวนการทางการเมือง



LIRT



แต่ปัญหาสำคัญของประเทศหลายประเทศคือความล้มเหลวภายหลังการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย มีการปฏิวัติรัฐประหาร มีการทุจริตการเลือกตั้ง มีการใช้อำนาจในทางมิชอบ และความล้มเหลวของสถาบันทางการเมือง ที่ล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์กับความชอบธรรม ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของสถาบันทางการเมือง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงกลับไปมาระหว่างการปกครองแบบประชาธิปไตยและการปกครองแบบเผด็จการ

ขั้นตอนที่สอง คือ การทำให้ประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งหรือการทำให้ประชาธิปไตยแข็งแกร่ง (Consolidation Democracy) ภายหลังจากความพยายามของสังคมที่มีการจรรโลงระบอบประชาธิปไตย (Democratization) หลังจากการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลาหนึ่ง อันมีนัยของการทำให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีความเข้มแข็งตั้งแต่ประชาชน ประชาสังคม อันเป็นฐานรากที่สำคัญ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง สถาบันทางการเมืองทั้งรัฐบาล รัฐสภา ศาล และสถาบันทางการเมืองอื่นที่อาจมีอำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการในการกิจอย่างครบวงจรเพื่อหน้าที่เฉพาะด้าน เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา เป็นต้น การทำให้ประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งจึงมีความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางการเมือง (Political Development) เพื่อสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization) วิธีการสำคัญ เช่น การปฏิรูปการเมือง (Political Reform) ด้วยวิธีการตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เป็นต้น

ในส่วนของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นขั้นตอนแรกเพื่อการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย แต่ปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่องทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความสั่นคลอนการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างสังคมการเมืองที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงสร้างส่วนล่าง (Infrastructure) คือประชาชนที่มีมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองทำให้สถาบันทางการเมืองแบบเดิมปฏิเสธจนกลายเป็นเหตุการณ์ทางการเมืองที่มีความรุนแรง เช่น เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ เหตุการณ์ ๑๗-๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ จนประเทศเกือบมีสภาพมโหฬาร (chaos) และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนับเป็นส่วนสำคัญในการจรรโลงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย และพลังอำนาจของประชาชนที่เพิ่มขึ้นร่วมกับหน้าต่างนโยบาย (policy window) ของฝ่ายการเมืองที่เปิดกว้างนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้การปฏิรูปการเมืองเป็นวาระแห่งชาติและเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงในขั้นตอนที่สองที่ทำให้ประชาธิปไตยมีความเข้มแข็ง มีการระดมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบ



ประชาธิปไตย และนับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอันมีนัยต่อการเริ่มต้นทางการเมืองในการเมืองใหม่ที่ประชาชนปรารถนาที่มีสมมติฐานเพื่อวางรากฐานทางการเมืองใหม่ที่เป็นการแก้ไขปัญหาทางการเมืองแบบเดิม แต่สิ่งที่นอกเหนือความหมายคือการนำไปสู่ปัญหาการเมืองแบบใหม่จากรัฐธรรมนูญที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงและมีนัยต่อโครงสร้างสังคมการเมือง พรรคการเมือง และการเมืองไทยในอนาคต

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พรรคไทยรักไทย และนโยบายสาธารณะ

พรรคไทยรักไทยถือกำเนิดในวันที่ ๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นพรรคการเมืองใหม่ที่เกิดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ การถือกำเนิดของพรรคไทยรักไทยมีนัยต่อการแข่งขันทางการเมืองที่มีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรคและประกอบด้วยบุคคลหลากหลายสาขาอาชีพมาประกอบเป็นกรรมการบริหารพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค และสมาชิกพรรค และโดยนัยของพรรคไทยรักไทยนับว่าเป็นพรรคการเมืองที่มีความได้เปรียบในการเลือกตั้งเพราะภายในพรรคนอกจากประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถแล้วยังประกอบด้วยกลุ่มทุนขนาดใหญ่จำนวนหกกลุ่ม ที่สำคัญ คือ ชินคอร์ป จัสมิน บีอีซีเวิลด์ ที่เป็นกลุ่มทุนสื่อสารที่เติบโตอย่างรวดเร็วตั้งแต่ทศวรรษที่ ๒๕๓๐ และกลายเป็นกลุ่มทุนหลักในยุคโลกาภิวัตน์ที่เน้นธุรกิจการสื่อสารเจริญโภคภัณฑ์ สุรามหาราษฎร และไทยซัมมิท ซึ่งทั้งหมดเป็นกลุ่มทุนชาติที่เติบโตเข้ามาและทดแทนกลุ่มทุนธนาคารที่มีอำนาจทางการเมืองไทยภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ จนถึงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจใน พ.ศ. ๒๕๔๐ และภายหลังการนำแนวคิดทางธุรกิจมาใช้ในทางการเมือง คือ การรวมกัน (merger and acquisition) ทำให้พรรคไทยรักไทยควบรวมกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองทั้งหลายยิ่งทำให้พรรคมีความได้เปรียบจากการควบรวมกลุ่มทุนที่ขยายไปยังกลุ่มทุนท้องถิ่นที่มีจำนวนหลายกลุ่มประกอบด้วยนักการเมืองท้องถิ่นที่มีอย่างมากมายจำนวนมากกว่าสามสิบกลุ่มครอบคลุมทุกภูมิภาคของประเทศ

เมื่อมีการแข่งขันการเลือกตั้ง พรรคไทยรักไทยใช้กลยุทธ์ทางการตลาด (marketing) ในการณรงค์หาเสียง มีการนำเสนอนโยบายที่สั้นกระชับและสื่อให้ถึงผู้บริโภคในความหมายการตลาดหรือผู้ออกเสียงลงคะแนน เช่น สามสิบบาทรักษาทุกโรค พักหนี้ให้เกษตรกร หรือกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น นับเป็นการนำเสนอที่แปลกใหม่ในทางการเมืองและเป็นการสร้างสินค้าที่มีความแตกต่างไปจาก





สินค้าอื่นที่มีในท้องตลาด (product differentiation) หรือเป็นการนำเสนอนโยบายในทางการเมืองที่เป็นรูปธรรมและมีความแตกต่างไปจากพรรคการเมืองอื่น นโยบายของพรรคไทยรักไทยจึงถูกใจประชาชนในชนบท การกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธวิธีการเลือกตั้งอย่างเป็นระบบของพรรคไทยรักไทย ความล้มเหลวของรัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และการไม่มีพรรคการเมืองอื่นเป็นทางเลือกที่โดดเด่น ทำให้พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งในวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ทั้งที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลและอาศัยโอกาสด้วยการกำหนดให้มีการยุบสภาก่อนครบกำหนดหมดวาระของสภาผู้แทนราษฎรเพื่ออาศัยระยะเวลาในการรณรงค์หาเสียงที่มีจำนวน ๖๐ วัน เพราะหากให้สภาผู้แทนราษฎรครบวาระจะมีเวลาในการรณรงค์หาเสียงเพียง ๔๕ วัน แต่การครอบครองอำนาจรัฐและการยุบสภาก่อนกำหนดกลับมิได้ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ชนะการเลือกตั้งแต่ประการใด

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐๐ คน มาจากเขตเดียวคนเดียวจำนวน ๔๐๐ คน และมาจากบัญชีรายชื่ออันเป็นระบบใหม่ในการเลือกตั้งจำนวน ๑๐๐ คน พรรคไทยรักไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งสิ้น ๒๔๔ คน หรือเกือบครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและมีการจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งโดยมีพรรคความหวังใหม่ และพรรคชาติไทยร่วมรัฐบาลในช่วงแรกและมีพรรคชาติพัฒนา และพรรคเสรีธรรมเข้าร่วมรัฐบาลในภายหลัง ซึ่งต่อมาพรรคความหวังใหม่และพรรคเสรีธรรมได้ยุบรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยจนกลายเป็นรัฐบาลที่มีจำนวนที่นั่งมากกว่าสามร้อยที่นั่ง ทำให้การอภิปรายทั่วไปพร้อมทั้งลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนสำคัญของพรรคการเมืองฝ่ายค้านภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถกระทำได้เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ต้องใช้คะแนนเสียงสองร้อยที่นั่ง ขณะเดียวกันในส่วน of รัฐบาล การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลังรับตำแหน่ง ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนจำนวนมากที่เคยปรารถนาในการเป็นรัฐมนตรีลดความต้องการลง เพราะหากเป็นรัฐมนตรีและมีการปรับออกจะทำให้ไม่สามารถกลับมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีก วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยคือความต้องการในการสร้างรัฐบาลให้มีความความเข้มแข็ง (Strong Government) ทำให้หัวหน้ารัฐบาลเป็นนายก





รัฐมนตรีที่เข้มแข็ง (Strong Prime Minister) ที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดในองค์การ (Chief Executive Officer : CEO) ซึ่งเป็นการเลียนแบบการปกครองประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดีด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหารด้วยการแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ เหล่านี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาเพราะเท่ากับลดแรงกดดันของกลุ่มการเมืองทั้งหลายในพรรคลงไปได้

ตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีเช่น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สวมหมวกสามใบ คือ หัวหน้าพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรคือ พรรคไทยรักไทย ผู้นำเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรคือนำของพรรคไทยรักไทย พรรคชาติไทย และพรรคชาติพัฒนาในบางกรณีอันมีนัยต่อการกำหนดบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรที่มีหน้าที่สำคัญในการทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์ และหัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี ทำให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองตามกฎหมายมากที่สุด และด้วยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่กำหนดห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี ทำให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สร้างรัฐบาลให้มีเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน มีการนำบุคคลที่มีความรู้ความสามารถทางการเมืองดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหลายคนที่สำคัญ คือ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ดร.อดิศักดิ์ โพธารามิก และนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ผสมผสานกับนักการเมืองอาชีพ เช่น นายสุวิทย์ คุณกิตติ นายจาตุรนต์ ฉายแสง และบุคคลที่เป็นที่ยอมรับและมีบทบาททางการเมือง เช่น พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นต้น มีการนำนโยบายของพรรคมากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ เช่น นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบรากหญ้า จากการพักหนี้ให้เกษตรกรเป็นเวลาสามปี เพื่อให้เกษตรกรมีเวลาในการทบทวนการประกอบอาชีพ หลังจากนั้นมีนโยบายหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลเพื่อสร้างทางเลือกให้กับเกษตรกรในการประกอบอาชีพอื่นโดยมีนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและนโยบายธนาคารประชาชนให้การสนับสนุนแหล่งเงินทุน ขณะเดียวกันก็ให้หลักประกันว่าความเจ็บป่วยจะไม่เป็นอุปสรรคในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพอันเป็นที่มาของนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสามสิบบาทรักษาทุกโรค ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจระดับรากหญ้าส่วนหนึ่งยังมีความเชื่อมโยงกับความร่วมมือระหว่างประเทศอันเป็นที่มาของการสร้างเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) ที่ประเทศไทยมีนโยบายในลักษณะทวิภาคีกับประเทศอื่น หรือ





การบริหารราชการแผ่นดินที่ทำให้ต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่ต้องมีความรอบรู้ในการบริหารงานด้านอื่นอีกด้วย เป็นต้น

การบริหารราชการแผ่นดินของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้มีนโยบายใหม่กว่าทศวรรษ นโยบายในเวลากว่าสามปี (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๗) ที่สำคัญ คือ นโยบายทางด้านการเมืองการปกครอง คือ การปฏิรูประบบราชการ ทางด้านเศรษฐกิจ คือ การพัฒนาเศรษฐกิจในสองระดับ คือ ระดับรากหญ้าและระดับการค้าที่ทั้งสองส่วนมีรากฐานมาจากแนวคิดประชานิยม (populism) และเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ซึ่งนโยบายบางนโยบายเป็นความสัมพันธ์กันระหว่างแนวคิดทั้งสอง เช่น นโยบายแปลงทรัพย์สินเป็นทุน เป็นต้น และทางด้านสังคม คือ นโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล นโยบายปราบปรามยาเสพติด นโยบายจัดระเบียบสังคม นโยบายหนึ่งทุนหนึ่งอำเภอ เป็นต้น แนวคิดในการบริหารทางธุรกิจทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีหน้าที่ติดตาม ควบคุม ตรวจสอบและประเมินการทำงานของข้าราชการประจำและรัฐมนตรีเพราะหากมีการทำงานที่ล้มเหลวหรือไม่เป็นไปตามเป้าหมายจะมีการโยกย้ายออกจากตำแหน่ง และด้วยอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะคิดในเชิงธุรกิจของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และความได้เปรียบจากเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญทำให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีมากถึงสิบครั้งที่แสดงถึงภาวะผู้นำ (leadership) ทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี

แบบทดสอบสำคัญของภาวะผู้นำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร คือ การเผชิญหน้ากับปัญหาที่นอกเหนือความคาดหมาย ที่สำคัญ ทางการเมือง คือ ปัญหาการเผาสนามฟุตบอลในกัมพูชาในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ทางเศรษฐกิจและสังคม คือ ปัญหาโรคซาร์ ที่ทำให้รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนด้วยความร่วมมือของข้าราชการประจำที่สำคัญ คือ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและทหารในกรณีแรก และข้าราชการกระทรวงสาธารณสุขในกรณีหลัง จนทำให้มีการคาดหมายว่าพรรคไทยรักไทยมีแนวโน้มที่จะชนะการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่เหตุการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มาจากการปล้นปืนในวันที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ความล่าช้าของระบบราชการในการเปิดเผยข้อมูลใช้เวลานาน และปัญหาอื่นใดอีกบางประการ กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความคาดหวังของพรรคไทยรักไทยในการชนะการเลือกตั้งตามที่คาดหมายจากการเปิดเผยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีจำนวน ๔๐๐ ที่นั่งเริ่มมีปัญหาเพราะมีผลต่อปัจจัยทางจิตวิทยาที่มีมุมมองต่อการผูกขาดอำนาจทางการเมือง อันเป็นเวลาเดียวกันที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแม้พรรคไทยรักไทยไม่ได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่เป็นที่เข้าใจอย่างไม่เป็น





ทางการเมืองประชาชนว่าพรรคให้การสนับสนุนบุคคลใดภายหลังการปฏิเสธการลงสมัครรับเลือกตั้งของ ร.ด.อ.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ รองนายกรัฐมนตรี ข้อกังขาที่เกิดขึ้นทำให้ชาวกรุงเทพมหานครจำนวนมากเลือกนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้สมัครรับเลือกตั้งจากพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสืบแทนนายสมัคร สุนทรเวช อันมีนัยเป็นการลงคะแนนเพื่อปฏิเสธพรรคไทยรักไทย (against vote) แต่การเลือกตั้งครั้งนี้กลับเป็นผลดีที่ทำให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีการปรับตัวด้วยการให้สัมภาษณ์น้อยลงและเน้นการสร้างผลงานมากยิ่งขึ้น

พรรคไทยรักไทยกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. ๒๕๔๔

ปรากฏการณ์ที่สำคัญอย่างน้อยสองประการที่เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้พรรคไทยรักไทยมีความได้เปรียบในการเลือกตั้ง เหตุการณ์แรก ความพยายามในการรวมพรรคชาติพัฒนาเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทย นับเป็นเหตุการณ์ทางการเมืองที่มีความหมายและความสำคัญที่มีต่อนัยทางการเมืองเพราะภายหลังจากที่พรรคชาติพัฒนาเข้าร่วมรัฐบาลกับพรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนามีบทบาททางการเมืองระดับหนึ่ง แต่ความคิดที่ต้องการรวมพรรคการเมืองทั้งหลายให้เป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทยทำให้มีความพยายามในการรวมพรรคชาติพัฒนาภายหลังจากที่รวมพรรคความหวังใหม่และเสรีธรรม แต่การปฏิเสธของนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา แม้ว่าอดีตหัวหน้าพรรคเช่นนายกร ทัพพะรังสี จะลาออกจากหัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรคมาสมัครเป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทยพร้อมสมาชิกพรรคชาติพัฒนาจำนวนหนึ่งทำให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีด้วยการให้พรรคชาติพัฒนาออกจากร่วมรัฐบาล เหตุการณ์นี้กลายเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ต้องทบทวนและกลายเป็นที่มาของการหลอมรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทย ด้วยการสนับสนุนของทวงฟ่อกุณ ปราสัทโธ เกจิอาจารย์ชื่อดังของวัดบ้านไร่ แม้ว่าผู้สมัครของพรรคชาติพัฒนาจะชนะการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจังหวัดนครราชสีมาจากพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทางตรงเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งนี้มีนัยที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ ประการแรก เท่ากับเป็นการปิดฉากการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองโดยสมบูรณ์ของพรรคการเมืองขนาดกลางและใหญ่ที่มีฐานที่มั่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพราะพรรคการเมืองในอดีตทั้งพรรคกิจสังคมในทศวรรษที่ ๒๕๒๐ พรรคความหวังใหม่และพรรคชาติพัฒนาในทศวรรษที่ ๒๕๓๐ และพรรคเสรีธรรมในทศวรรษที่ ๒๕๔๐ ล้วนแล้วแต่มีฐานที่มั่นอยู่ใน





ภาคตะวันออกเฉียงเหนือด้วยกันทั้งสิ้น พรรคไทยรักไทยจึงนับเป็นพรรคการเมืองที่ครองพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุดที่มีผลต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยตรงประการที่สอง การหลอมรวมของพรรคการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทยเท่ากับว่าพรรคไทยรักไทยมาจากพรรคการเมืองทั้งสิ้นจำนวนห้าพรรค ประกอบด้วย พรรคกิจสังคม พรรคพลังธรรม พรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม และพรรคชาติพัฒนา เมื่อพิจารณาตามตัวเลขและสัดส่วนของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของพรรคการเมืองทั้งห้าที่มีฐานคะแนนเหมือนกันและแตกต่างกัน จึงมีความเป็นไปได้ที่พรรคไทยรักไทยจะมีที่นั่งมากถึง ๔๐๐ ที่นั่งเพราะเป็นไปตามตรรกะทางคณิตศาสตร์

เหตุการณ์ที่สอง เหตุการณ์สึนามิ (tsunami) นับเป็นเหตุการณ์ที่มีความสำคัญที่มีการถล่มของคลื่นสึนามิในวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ชายฝั่งอันดามันทั้งในทงจังหวัดประจวบด้วยระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล ทำให้มีผู้สูญเสียชีวิตและสูญหายมากกว่าสี่พันคนที่ประกอบด้วยทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แสดงถึงภาวะผู้นำอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการสั่งการให้แพทย์หญิงคุณหญิงพรทิพย์ โรจนสุนันท์ ดำเนินการพิสูจน์ศพผู้เสียชีวิต มีการเดินทางมาตรวจราชการจำนวนหลายครั้ง มีการสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบให้ความช่วยเหลือต่อผู้สูญเสียมับทบาทที่เด่นชัดในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างคุณหญิงพรทิพย์กับตำรวจ และการแต่งตั้งนายสมิธ ธรรมสโรช อดีตอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยาและรองปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีเพื่อรับผิดชอบการติดตั้งเครื่องเตือนภัยล่วงหน้าสึนามิ ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐบาลมีนโยบายที่ขอรับความช่วยเหลือเฉพาะทางด้านเทคนิคจากต่างประเทศเพื่อติดตั้งเครื่องเตือนภัยล่วงหน้าและปฏิเสธรับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อแสดงถึงความพร้อมของไทยในการเป็นประเทศที่ก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและมีนัยต่อการแข่งขันในการดำรงตำแหน่งเลขาธิการองค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยเตรียมเสนอชื่อ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยเป็นผู้สมัครด้วยการให้การต้อนรับรัฐมนตรีต่างประเทศของหลายประเทศเดินทางมาถึง เช่น พลเอกคอลลีน เพาเวลล์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา เป็นต้นซึ่งเท่ากับเป็นการประชาสัมพันธ์ในทางอ้อม การออกสื่อในเหตุการณ์ที่บ่อยครั้งแสดงถึงภาวะผู้นำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เท่ากับเป็นการทบทวนความทรงจำถึงบทบาทที่มีต่อเหตุการณ์การเฝ้าสถานการณ์ในกัมพูชาหรือโรดชาส์ และชาวกรุงเทพฯที่รับสื่อย่อมมีวิจรณ์ญาณถึงผู้นำ





ของประเทศที่มีต่อการแก้ไขปัญหาของประเทศและมีผลต่อการตัดสินใจการลงคะแนนในที่สุด

พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔

ภาพความได้เปรียบของพรรคไทยรักไทยเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน ในกรณีของพรรคประชาธิปัตย์ การขาดการอภิปรายทั่วไปพร้อมทั้งลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะด้วยข้อกำหนดจากรัฐธรรมนูญทำให้บทบาทของพรรคประชาธิปัตย์ในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านลดลงอย่างมาก เพราะพรรคประชาธิปัตย์มีบทบาทในการเป็นฝ่ายค้านที่โดดเด่นนับตั้งแต่มีการก่อตั้งพรรคในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๙ แม้จะมีการทำหน้าที่ยื่นแต่ไม่สามารถสร้างการยอมรับเท่ากับบทบาทจากการอภิปรายทั่วไปพร้อมทั้งลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะในรัฐสภา การทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลขาดน้ำหนักลงไป ขณะเดียวกันภาพความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์ตั้งแต่การเลือกหัวหน้าพรรคคนใหม่แทนนายชวน หลีกภัยที่หมดวาระใน พ.ศ. ๒๕๔๖ ทำให้นายบัญญัติ บรรทัดฐานเป็นหัวหน้าพรรค แม้ว่าเป็นนักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ และได้รับการเลือกตั้งตลอด ๑๑ สมัย แต่ภาพนักการเมืองรุ่นเก่าทำให้ไม่สอดคล้องกับเวลาที่เปลี่ยนแปลงหากเปรียบเทียบกับพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย และที่สำคัญ คือ ความขัดแย้งภายในของพรรคที่มาจากกรอภิปรายทั่วไปพร้อมทั้งลงมติไม่ไว้วางใจนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ทำให้พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ อดีตเลขาธิการพรรคและเป็นผู้มีบทบาทและแกนนำภายในพรรคต้องลาออกจากพรรคพร้อมสมาชิกส่วนหนึ่งเพื่อมาจัดตั้งพรรคมหาชน ยิ่งทำให้พรรคประชาธิปัตย์ขาดกำลังที่สำคัญอีกคนหนึ่งและกลายเป็นสาเหตุสำคัญทำให้พรรคต้องพ่ายแพ้โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลาง

พรรคชาติไทยเป็นพรรคการเมืองหนึ่งที่เข้าร่วมรัฐบาล แต่มีความแตกต่างจากการร่วมรัฐบาลในอดีตเพราะแทบปราศจากอำนาจต่อรองทางการเมือง ทำให้พรรคชาติไทยไม่ควบคุมกำกับดูแลกระทรวงที่มีความสำคัญหรือมีความสำคัญในระดับรองลงไป เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์และกระทรวงวัฒนธรรม เป็นต้น นโยบายหลายอย่างมีที่มาจากพรรคชาติไทยกลายเป็นนโยบายของรัฐบาลอันมีนัยต่อการเป็นนโยบายของพรรคไทยรักไทยในที่สุด ที่สำคัญ คือ การปฏิเสธของนายบรรหาร ศิลปอาชาและสมาชิกพรรคในการให้พรรคชาติไทยเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ



๑๔๗



LIART



พรรคไทยรักไทยทำให้มีการตั้งกลุ่มการเมืองภายในพรรคชาติไทย คือ กลุ่มชลบุรีของนายสมชาย คุณปลื้ม และกลุ่มบุรีรัมย์ของนายเนวิน ชิดชอบ ตัวแทนกลุ่มการเมืองทั้งสองกลุ่ม คือ นายสนธยา คุณปลื้ม และนายเนวิน ชิดชอบ เป็นรัฐมนตรี เข้าเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทยสำเร็จภายหลัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักการเมืองในสังกัดกลุ่มทั้งสองลาออกจากพรรคเพื่อสมัครเข้าเป็น สมาชิกพรรคไทยรักไทยเพื่อให้ไม่มีปัญหาในการลงสมัครรับเลือกตั้งสมัยหน้าที่ข้อกำหนดให้เป็น สมาชิกพรรคติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๔๐ วัน แต่กลับไม่มีการปรับรัฐมนตรีที่เป็นโควต้าของ พรรคชาติไทยของทั้งสองคนออก การร่วมรัฐบาลจึงมีความแตกต่างจากอดีตเป็นอย่างยิ่ง แต่กระนั้น พรรคชาติไทยยังคงมีความได้เปรียบในพื้นที่ภาคกลางเพราะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจาก พรรคการเมืองอื่นหลายคนมาสังกัดพรรค

พรรคมหาชนเป็นพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งที่ถือกำเนิดจากความขัดแย้งภายในของ พรรคประชาธิปัตย์ของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์และกลายเป็นพรรคการเมืองใหม่ที่มี ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นหัวหน้าพรรค

นัยสำคัญของพรรคการเมืองต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ นับเป็นการเลือกตั้งครั้งที่สองภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่มีความเข้มข้นตั้งแต่ก่อนการลงคะแนนจนภายหลัง มีการจับสลากเบอร์ของพรรคและผู้สมัครที่เป็นเบอร์เดียวกันเพื่อให้ง่ายต่อการจดจำ พรรคไทยรักไทย แม้ต้องการเบอร์ ๔ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย ๔ ปีซ่อม ๔ ปีสร้างแต่กลับได้เบอร์ ๙ อันมีนัยต่อ ความก้าวหน้าและมีผลต่อปัจจัยทางจิตวิทยา (psychological factor) ต่อพรรคและตัวผู้สมัครเป็นอย่างยิ่ง ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ได้เบอร์ ๔ พรรคชาติไทยได้เบอร์ ๑ และพรรคมหาชนได้เบอร์ ๑๑ นัยสำคัญ ของการกำหนดเบอร์ผู้สมัครเป็นเบอร์เดียวกับพรรคแม้ทำให้ง่ายต่อการจดจำของผู้ออกเสียงลง คะแนนแต่กลับเป็นผลเสียต่อพรรคการเมืองหรือผู้สมัครที่ไม่โดดเด่นเพราะประชาชนย่อมตัดสินใจลง คะแนนให้กับพรรคที่มีหัวหน้าพรรคที่โดดเด่นและบารมีของหัวหน้าพรรคย่อมส่งผลต่อพรรคและผู้สมัคร ดังเช่น กรณีของพรรคไทยรักไทย ที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีมีความโดดเด่นและส่งผล ต่อพรรคและผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทำให้แม้ผู้สมัครของพรรคไทยรักไทยหลายคนไม่โดดเด่น แต่การเลือกตั้งครั้งนี้เท่ากับเป็นการลงคะแนนให้กับพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งสอดคล้องกับนัยของ



หลักการการเลือกตั้งที่มีความหมายถึงการเลือกผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศ ทำให้หากเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองอื่นที่หัวหน้าพรรคขาดความโดดเด่นหรือโดดเด่นไม่พอย่อมส่งผลทำให้ประชาชนสนองตอบในทางลบหรือเชิงนิเสธหรือไม่ตอบสนองกับพรรคและผู้สมัครของพรรค การกำหนดให้ผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อและผู้สมัครแบบเขตเดียวคนเดียวมีเบอร์เดียวกันย่อมเป็นผลลบจากการที่ประชาชนปฏิเสธการลงคะแนนให้พรรคการเมืองนี้ย่อมเป็นไปได้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๘ มีนัยที่แตกต่างจากการเลือกตั้งครั้งอื่นหลายประการ ประการแรก การคาดการณ์ถึงผลการเลือกตั้งก่อนหน้านี้ที่มีการลงคะแนนว่าพรรคไทยรักไทยจะชนะการเลือกตั้งอย่างแน่นอน แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องจำนวนตัวเลขที่จะชนะอันเป็นที่มาของการจัดตั้งรัฐบาลพรรคการเมืองเดียวหรือรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำ ทำให้การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมีลักษณะที่เข้มข้นน้อยกว่าการเลือกตั้งหลายครั้งที่ผ่านมาแต่มีความแตกต่างและเป็นข้อสังเกตที่สำคัญ ประการแรก พรรคการเมืองทุกพรรคต่างให้ความสำคัญกับนโยบายของพรรคอันเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงการเมืองเรื่องการรณรงค์หาเสียงจากเวทีการเมืองเรื่องนโยบายสาธารณะซึ่งแตกต่างจากการเลือกตั้งในอดีตที่ผ่านมาที่มักเป็นการโจมตีเรื่องส่วนตัวผู้สมัครและพรรคการเมือง ทำให้ประชาชนรับประโยชน์จากการฟังการปราศรัยน้อย ประการที่สอง การเข้าถึงประชาชนทั้งจากสื่อหรือการเดินทางเคาะประตูบ้านมีความแตกต่างจากอดีตบางประการ เช่น การประชาสัมพันธ์ในการรณรงค์หาเสียงด้วยการปราศรัยในกรุงเทพมหานครมีน้อย มีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์เพิ่มขึ้นและสื่อโทรทัศน์น้อยลง เสมือนหนึ่งประชาชนมีการตัดสินใจลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองได้แล้ว เป็นต้น

พรรคไทยรักไทยมีความได้เปรียบในการเลือกตั้งเพราะ ประการแรก การเป็นพรรคการเมืองที่มีทั้งอำนาจเงินและอำนาจรัฐอีกทั้งยังมีการจัดวางบุคคลที่รับผิดชอบในพื้นที่แต่ละพื้นที่อย่างเป็นระบบและการทำวิจัยในแต่ละพื้นที่ตลอดมา ประการที่สอง ความโดดเด่นของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ส่งผลต่อพรรคและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทำให้มีการเดินทางหลายรอบทั้งเพื่อการรับฟังปัญหาของประชาชนหรือทิวทัศน์ขมขื่นและการช่วยผู้สมัครในการรณรงค์หาเสียงในเกือบทุกพื้นที่ของประเทศ ประการที่สาม ความโดดเด่นในผลงานของรัฐบาล ความโดดเด่นทั้งสามประการสะท้อนจากการที่มีบุคคลแสดงความจำนงลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคเป็นจำนวนมากทำให้พรรคต้องจัดทำบัญชีรายชื่อออกเป็นสามบัญชีเพราะรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่ารัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิก



LIRT



สภาผู้แทนราษฎร แต่การจัดทำบัญชีเป็นไปเพื่อมิให้มีการเลื่อนบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อมาเป็นรัฐมนตรีมากนักอันจะส่งผลต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อของพรรค ในการรณรงค์หาเสียงหรือยุทธวิธีในการรณรงค์หาเสียง พรรคไทยรักไทยใช้จุดเน้นจากการตอกย้ำถึงผลงานที่ผ่านมาด้วยการผ่านนโยบาย ๔ ปีซ่อม ๔ ปีสร้าง ทำให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนมีการมองย้อนอดีตและคิดถึงอนาคต มีการอ้างถึงนโยบายที่สำเร็จและลุล่วงที่สำคัญ คือ กองทุนหมู่บ้าน หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และพิก่อนให้เกษตรกร ซึ่งเป็นนโยบายหลักที่พรรคไทยรักไทยใช้ในการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. ๒๕๔๔ เช่นเดียวกับนโยบายอื่นที่สำเร็จ เช่น การปราบปรามผู้มีอิทธิพลการปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น การทำให้ “ประชาธิปไตยกินได้” ที่หยิบยื่นให้กับประชาชนในชนบท และการนำเสนอนโยบายใหม่ เช่น การพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่มีความต่อเนื่องจากอดีต เช่น การสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ หรือโครงการในอนาคต เช่น การสร้างรถไฟใต้ดินเป็นระยะทาง ๒๕๐ กิโลเมตรที่เป็นส่วนต่อขยาย เป็นต้น ที่หยิบยื่นให้กับคนกรุงเทพฯ และปริมณฑลเพราะโครงการเหล่านี้มีความเป็นมาอันยาวนานและไม่สามารถดำเนินการให้ลุล่วงเป็นเวลาหลายสิบปี นับเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจในการลงคะแนนของผู้ออกเสียงลงคะแนน

นัยสำคัญทางการเมืองเท่ากับว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยได้เปลี่ยนแปลงการรณรงค์หาเสียงที่เป็นประเด็นทางการเมืองให้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่เกี่ยวกับการตอกย้ำถึงภาพลักษณ์และผลงานของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยเป็นสำคัญ ทำให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนจำนวนมากคล้อยตามและละเลยต่อประเด็นปัญหาหรือคำถามหรือข้อสงสัยในประเด็นทางการเมืองและการบริหารที่สำคัญ เช่น การวิสามัญฆาตกรรมผู้ค้ายาบ้าจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในนโยบายปราบปรามยาเสพติดที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเลือกปฏิบัติในการจับกุมผู้มีอิทธิพลตามนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล เป็นต้น รวมถึงการงดเว้นกล่าวถึงนโยบายที่เป็นประเด็นทางการเมืองมีความละเอียดอ่อนจนอาจกลายเป็นประเด็นทางการเมือง ที่สำคัญคือการกระจายอำนาจ การปฏิรูประบบราชการ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น อันเป็น “การแสวงจุดร่วม (ในประเด็นที่ประชาชนสนใจ) สงวนจุดต่าง (ในประเด็นที่เป็นการแตกต่างทางความคิดจนอาจเป็นประเด็นทางการเมืองและมีผลต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทำให้มีผลต่อการออกเสียงลงคะแนน)” ที่สำคัญ การทำให้ “ประชาธิปไตยกินได้” กับคนชนบทและคนชายขอบ





มีนัยต่อการขยายขอบเขตอำนาจรัฐเข้าสู่ประชาชนที่มีการแทรกซึมทุกอณูและทุกหย่อมหญ้าเท่ากับการเป็นการผลิตซ้ำ (reproduce) ในกระบวนการของรัฐที่มีการปรับเปลี่ยนตามโครงสร้างสังคมการเมืองที่เปลี่ยนแปลงโดยที่รัฐบาลใช้อำนาจรัฐผ่านนโยบายสาธารณะที่มีความชอบธรรมโดยตรงที่ยึดโยงกับนโยบายของรัฐบาลมากกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำให้บทบาทของขุนนางนักวิชาการ (Technocrat) เช่นในสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติลดลงและแตกต่างจากอดีตที่ทำให้ต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดหรือบ.ส. ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพัฒนาจังหวัดในแต่ละพื้นที่เลือกตั้งเพราะรัฐบาลดำเนินการเองโดยผ่านนโยบายและโครงการของรัฐที่มีความชอบธรรม

พรรคประชาธิปัตย์ แม้มีการปรับตัวด้วยการนำเสนอนโยบายใหม่แต่ด้วยนโยบายที่เป็นประชานิยมซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับพรรคไทยรักไทยแต่ขาดกลยุทธ์และยุทธวิธีที่มีการนำเสนออย่างเป็นระบบ ทำให้การนำเสนอของพรรคสู่สาธารณะขาดน้ำหนัก ประกอบกับการเป็นพรรคการเมืองที่เก่าแก่ มีแนวคิดแบบอนุรักษนิยม และมีบทบาทในการเป็นรัฐบาลตามข้อเสนอของข้าราชการประจำทำให้การปรับตัวเพื่อแข่งขันในการเลือกตั้งมีปัญหาเพราะมีคำถามเกิดขึ้น เช่น ทำไมไม่มีการนำเสนอเมื่อตอนเป็นรัฐบาล เป็นต้น การกำหนดนโยบายที่เหมือนกับพรรคไทยรักไทยทำให้ “สินค้าไม่มีความแตกต่างในท้องตลาด” อีกทั้งความโดดเด่นของนายบัญญัติ บรรทัดฐานที่มีความแตกต่างจาก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้ผู้ซื้อสินค้าส่วนใหญ่ (หมายถึงประชาชนผู้ออกเสียงลงคะแนนส่วนใหญ่) เลือกซื้อสินค้าที่มีคุณภาพ รูปลักษณ์ สี สัน การทึบต่อ และ ารตลาดที่คุ้นเคยมาบริโภคอีกครั้งหนึ่ง แต่กระนั้นพรรคประชาธิปัตย์ใช้จุดเด่นจากบทบาทของฝ่ายค้านที่เคยต่อต้านเผด็จการด้วยวาจาและโวหารที่แหลมคมเพื่อให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนเลือกพรรคประชาธิปัตย์ด้วยการที่พรรคไทยรักไทยมีแนวโน้มชนะการเลือกตั้งและเป็นรัฐบาลด้วยการรณรงค์หาเสียงว่าเป็นการ “เลือกเพื่อคานอำนาจ” หรือการเลือกเพื่อเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยเน้นถึงความจำเป็นของฝ่ายค้านที่ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่าสองร้อยเสียงเพื่อให้สามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะได้เพราะสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๘) ไม่สามารถควบคุมรัฐบาลได้ ทำให้มีการตอบรับจากชนชั้นกลาง คนกรุงเทพฯ และประชาชนภาคใต้พอสมควร แต่การขอการสนับสนุนจากประชาชนที่ต้องการมีคะแนนเสียงมากกว่าสองร้อยเสียงมีนัยทางการเมืองที่สำคัญ คือ หากพรรคประชาธิปัตย์มีคะแนนเสียง ๒๐๐ เสียง พรรคชาติไทยมี ๓๐ เสียง และพรรคมหาชนมี ๓๐ เสียง ทำให้



รวมกันมีคะแนนเสียงจำนวน ๒๖๐ เสียงทำให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้เพราะมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง คือ ๒๕๐ เสียง

ส่วนพรรคชาติไทยและพรรคมหาชนแม้มีการนำเสนอนโยบายหลายประการ แต่ความโดดเด่นของหัวหน้าพรรคที่แตกต่างจากพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พรรคและผลงานของพรรค ทำให้มีความเสียเปรียบเมื่อเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองทั้งสองเป็นอย่างมาก และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างพรรคชาติไทยและพรรคมหาชนจะพบว่า พรรคชาติไทยมีความได้เปรียบกว่าเพราะเป็นพรรคการเมืองเก่าแก่ที่มีการก่อตั้งตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรค เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคเคยเข้าร่วมรัฐบาลกับพรรคไทยรักไทย และพรรคไทยรักไทยปรารถนาพรรคชาติไทยเพื่อเข้าร่วมรัฐบาลหากคะแนนเสียงในการจัดตั้งรัฐบาลไม่เพียงพอ ขณะที่พรรคมหาชน ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ แม้เป็นนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงระดับประเทศและระดับโลกด้วยผลงานหลายชิ้น เช่น สอนนักประชาธิปไตย แต่มีข้อจำกัดในด้านประสบการณ์ทางการเมืองทำให้มีปัญหาในการรู้จักของสาธารณชน พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ แม้เป็นนักการเมืองรุ่นเก่าแต่การตัดสินใจจากศาลรัฐธรรมนูญทำให้ต้องมีการวางมือทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีทำให้มีข้อจำกัดเมื่อเข้าสู่การเมืองอีกครั้งหนึ่ง การได้รับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งในสังกัดพรรคชาติไทยและพรรคมหาชนจึงขึ้นอยู่กับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสำคัญ

แม้พรรคมีความสำคัญแต่ความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่นับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองมีชัยชนะแตกต่างกัน

กรุงเทพฯกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ : สองนักประชาธิปไตยที่แปรผัน

ชนชั้นกลางใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งมากกว่าชนชั้นอื่นในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก อันแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาระดับสูงทางเศรษฐกิจ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ตรงข้ามกับประเทศไทยเพราะนับแต่อดีตโดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ชนชั้นล่างใช้สิทธิลงคะแนนเสียงมากกว่าชนชั้นกลางทำให้เจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเบี่ยงเบน แต่ชนชั้นกลางที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯกลับมีบทบาทในการเรียกร้องประชาธิปไตยเป็นระยะและบางส่วนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ที่สะท้อนจากแนวความ



คิดของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ที่ว่า คนชนบทตั้งรัฐบาลและคนกรุงเทพฯล้มรัฐบาลเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากชนบทมีจำนวนมากทำให้มีการจัดตั้งรัฐบาล แต่คนกรุงเทพฯกลับมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เช่น กรณีเหตุการณ์วันที่ ๑๗-๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ และการลาออกของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ภายหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจใน พ.ศ. ๒๕๔๐

ในกรุงเทพฯ ประชาชนผู้ออกเสียงลงคะแนนส่วนสำคัญเป็นคนชายขอบและชนชั้นล่าง ขณะที่ชนชั้นกลางมีส่วนร่วมในการลงคะแนนจำนวนหนึ่ง การเลือกตั้งในกรุงเทพฯจึงมีความสัมพันธ์กับจิตสำนึกทางการเมือง (Political Conscious) การระดมเพื่อมีส่วนร่วมทางการเมือง (Mobilized Political Participation) หัวคะแนน ระบบอุปถัมภ์ การซื้อสิทธิขายเสียง อำนาจอธิปไตย มากกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยจิตสำนึกของตนเอง (Autonomous Political Participation) หน้าที่ของพลเมือง (civic duty) และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (civic political culture) สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ชนชั้นกลางในเมืองหลวงปฏิเสธการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเพราะความแตกต่างของพรรคการเมืองทางด้านอุดมการณ์ที่แสดงออกจากรายชื่อของพรรคมีน้อยมาก ทำให้ไม่เห็นความสำคัญหรือความจำเป็นในการออกเสียงลงคะแนน

แต่ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่แตกต่างจากอดีตที่กำหนดเป็นสิทธิทำให้มีความตื่นตัวทางการเมือง แต่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้ชนชั้นกลางชาวกรุงเทพฯต่างไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นจำนวนมากที่สะท้อนถึงนัยทางการเมืองที่แตกต่างกันจนแบ่งออกเป็นสองกลุ่มในภาพกว้าง กลุ่มแรก คือ ชนชั้นกลางที่ออกเสียงลงคะแนนให้กับพรรคไทยรักไทยเพราะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมหรือผลในทางปฏิบัติจากพรรคไทยรักไทยหากเป็นรัฐบาลในอนาคต ที่สำคัญ คือ นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระบบขนส่งมวลชนทั้งระบบ การพัฒนาเศรษฐกิจที่ทำให้ดัชนีตลาดหลักทรัพย์มีราคาสูง เป็นต้น เพราะรับรู้ถึงผลงานในอดีตและคาดการณ์ถึงผลงานในอนาคตอันเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต ชนชั้นกลางอีกกลุ่มหนึ่งมองเห็นถึงการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอันอาจเป็นเผด็จการทางรัฐสภาในอนาคตทำให้ปรารถนาพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่ในการคานอำนาจ ถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้ อำนาจของรัฐบาลซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ทำให้คนกลุ่มนี้เลือกพรรคประชาธิปัตย์ โดยนัยนี้สองนคราประชาธิปไตยในความหมายของ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์จึงแปรเปลี่ยนจากการมองที่เป็นการแบ่งแยกเมืองกับชนบทหรือพื้นที่ในความหมายที่เป็นรูปธรรมเป็นความหมายในแง่ของ





วัตถุประสงค์การเลือกหรือพื้นที่ในความหมายที่เป็นนามธรรมที่วางบนเงื่อนไขของผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก การแตกต่างทางความคิดของชนชั้นกลางที่เลือกทั้งพรรคไทยรักไทยและประชาธิปัตย์เมื่อรวมกับชนชั้นล่างที่ส่วนใหญ่ประสงค์เลือกพรรคไทยรักไทยอยู่แล้ว ทำให้พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งในสัดส่วนที่มากกว่าพรรคประชาธิปัตย์มาก ขณะที่ผู้สมัครของพรรคชาติไทยได้รับเลือกตั้งเพราะลักษณะเด่นเฉพาะตัว

ภาคเหนือกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔: ปัยชนะของพรรคไทยรักไทย

ภาคเหนือเป็นภาคที่พรรคไทยรักไทยมีความได้เปรียบในพื้นที่ที่สำคัญอย่างน้อยสามประการ ประการแรก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นชาวจังหวัดเชียงใหม่ทำให้มีผลต่อปัจจัยทางจิตวิทยาที่เป็นนายกรัฐมนตรีคนภาคเหนือเป็นคนที่สองต่อจากจอมพลถนอม กิตติขจรที่เป็นชาวจังหวัดตาก แต่เป็นนายกรัฐมนตรีที่เป็นคนภาคเหนือคนแรกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านกระบวนการทางการเมืองตามครรลองระบอบประชาธิปไตย ประการที่สอง ผลงานของรัฐบาล ประการที่สาม การจัดวางกำลังของพรรคไทยรักไทยเพราะมีกลุ่มวังบัวบานที่มีนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ เป็นแกนนำคนสำคัญที่มีฐานที่มั่นทางภาคเหนือ และจังหวัดแต่ละจังหวัดยังประกอบด้วยขุนพลคนสำคัญของพรรคในเกือบทุกจังหวัด เช่น นายปกรณ์ บุรณุปกรณ์ จากจังหวัดเชียงใหม่ นายพินิจ จันทรสุรินทร์ จากจังหวัดลำปาง นายสมศักดิ์ เทพสุทิน จากจังหวัดสุโขทัย นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ จากจังหวัดพะเยา นายยงยุทธ ดิยะไพรัช จากจังหวัดเชียงราย เป็นต้น การเดินทางในการรณรงค์หาเสียงที่บ่อยครั้งของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เท่ากับเป็นการดอกย่ำถึงผลงานและภาพลักษณ์ของหัวหน้าพรรค พรรค และผลงานของรัฐบาล การลาออกของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์จากพรรคประชาธิปัตย์ทำให้ขาดขุนพลคนสำคัญที่ตรงกำลังทางภาคเหนือ และการรณรงค์หาเสียงที่มุ่งเน้นการขอสองร้อยเสียงเพื่อคานอำนาจรัฐบาลมีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำหรือจัดตั้งยังเป็นการดอกย่ำให้ประชาชนเห็นถึงความจำเป็นในการเลือกพรรคไทยรักไทยทำให้มีการระดมทางการเมือง (Political Mobilization) เพื่อออกเสียงลงคะแนนโดยเฉพาะในเขตรอบนอกเพื่อให้กลับมาสานต่อนโยบายที่กำหนด ขณะที่การแยกตัวของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ เพื่อจัดตั้งพรรคมหาชนทำให้มีเวลาน้อยทำให้มีการใช้ฐานคะแนนส่วนใหญ่เป็นฐานเดิมที่มีความทับซ้อนกับพรรคประชาธิปัตย์หรือเป็นฐานเดียวกับพรรคประชาธิปัตย์

นั่นเองขณะที่รัฐธรรมนูญที่มีความสอดคล้องขนาดเพราะต้องการให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่และมีฐานคะแนนเสียงน้อยมีความเสียเปรียบเพราะมีแนวโน้มที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่ออาจไม่ได้เลย การตอบรับที่มึนน้อยจากการนำเสนอหัวหน้าพรรค ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่เป็นคนเหนือหรือชาวจังหวัดลำปาง สิ่งเหล่านี้นับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้พรรคประชาธิปัตย์และพรรคมหาชนปราชัยในการเลือกตั้งในพื้นที่ภาคเหนือเกือบทั้งหมดและทั้งหมดตามลำดับ ขณะที่พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งที่มีการยกจังหวัดเกือบทั้งหมด เช่น เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน เชียงราย ลำพูน พะเยา ลำปาง อุตรดิตถ์ แพร่ กำแพงเพชร สุโขทัย นครสวรรค์ เป็นต้น

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ : โครงสร้างสังคมการเมืองอีสานจากอดีตสู่ปัจจุบัน

ความแห้งแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือจากพื้นที่เป็นดินร่วนปนทรายเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือขาดแคลนปัจจัยการผลิตและสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต การผนวกอีสานเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทยภายหลังการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. ๒๔๓๗ มิได้ทำให้คนอีสานมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจนกลายเป็นที่มาของกบฏผีบุญจากนโยบายการเก็บภาษีและข้าวสาลีใน พ.ศ. ๒๔๔๔ และสะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่นักการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่ประกอบอาชีพครูหรือทนายความมีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามและจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำลายนักการเมืองที่เป็นนักสู้เหล่านี้จนเกือบหมดสิ้น การเปิดกว้างทางการเมืองภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีนโยบายที่พัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่แตกต่างจากสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นโยบายเงินผันของพรรคกิจสังคมในรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ใน พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อช่วยเหลือประชาชนในฤดูแล้งนับเป็นนโยบายที่มีนัยต่อการหวังผลทางการเมืองที่ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นการให้อำนาจกับผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจตัดสินใจในการใช้งบประมาณทำให้กลายเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นและพัฒนาเป็นหัวคะแนนและระบบหัวคะแนนและทำให้พรรคกิจสังคมคงที่นิ่งเช่นในจังหวัดขอนแก่นกว่าสองทศวรรษเพราะมีผลต่อปัจจัยทางจิตวิทยาที่รัฐบาลมิได้ทอดทิ้งคนอีสาน การทำให้นักธุรกิจทั้งในพื้นที่และต่างถิ่นลงสมัครรับเลือกตั้งและใช้เงินโดยผ่านระบบหัวคะแนน ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ การซื้อสิทธิขายเสียง



การใช้อำนาจรัฐอย่างแพร่หลาย และการใช้งบประมาณตามนโยบายเงินผันมีพัฒนาการจนกลายเป็น
งบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนัยนี้เท่ากับเป็นการแปรเปลี่ยนจากการเมืองที่
เป็นการบังคับ (politics of coercion) ในระบอบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) เป็นการ
เมืองที่มาจากความยินยอมพร้อมใจหรือเห็นพ้อง (politics of consent) ในระบอบการปกครองแบบ
ประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาเป็นสถาบันหลัก (parliamentary polity) ความสำเร็จของนโยบายเงินผัน
ทำให้รัฐบาลหลายชุดภายหลังต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบท เช่น โครงการสร้างงานในชนบท
(กสช.) สมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๑) หรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น
นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าในสมัย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๓๔)
หรือนโยบายที่มุ่งไปที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น นโยบายอีสานเขียวของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ
นโยบายของ ชี มูล เป็นต้น แต่มีอาจให้คนอีสานพ้นจากความยากจน ความขาดแคลนจึงมีทั่วไป

การกำหนดนโยบายตามแนวคิดประชานิยมของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
นับเป็นการยกระดับของนโยบายที่เคยสำเร็จในอดีตตามนโยบายเงินผันมาดำเนินการอย่างมีระบบให้ลุ่
ผลงานที่ต่อเนื่องของรัฐบาลบนพื้นฐานความขาดแคลนและความยากจนของคนอีสานที่แสดงถึงการ
ดูแลอย่างเป็นรูปธรรมที่มีผลต่อปัจจัยทางจิตวิทยาเป็นอย่างยิ่งดังเช่น การแก้ปัญหาเขื่อนปากมูล
ฝ่ายราสีโคล สมัชชาคนจน และกรณีนางไฮ ชันจันทา การฉีกกำลังหรือการหลอมรวมของ
พรรคการเมืองขนาดใหญ่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทย
การกำหนดโครงสร้างพรรคในการมอบหมายรับผิดชอบพื้นที่อย่างเป็นระบบตั้งแต่การมอบให้
พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รับผิดชอบพื้นที่ทั้งหมด และความสำคัญที่มีมากทำให้
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทูลเกล้าฯพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการปรับคณะรัฐมนตรีที่ทรงโปรดเกล้าฯ
ให้พลเอก ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีที่มีนัยเพื่อให้รับผิดชอบ
การเลือกตั้งในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของพรรคเพียงอย่างเดียว การรณรงค์หาเสียงอย่าง
เป็นระบบ เช่น การมีสโลแกนที่เข้าใจง่ายและสื่อความชัดเจน ความอ่อนแอของพรรคการเมืองที่เป็น
คู่แข่งคือพรรคประชาธิปัตย์ที่มีจุดอ่อนสำคัญในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และการลดความขัดแย้งกับ
กลุ่มผลประโยชน์ เช่น สมัชชาคนจน และกลุ่มครู เป็นต้น เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พรรคไทยรักไทย
ชนะการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นกว่า ๑๒๐ ที่นั่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ทว่า ท่ามกลางความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยแม้มีการคาดโทษจาก พ.ต.ท.ทักษิณ





ชินวัตร ในการที่ห้ามผู้สมัครของพรรคสนับสนุนนักการเมืองจากพรรคการเมืองอื่นและเป็นการปรามความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองทั้งหลาย แต่ความขัดแย้งที่มีแสดงถึงความแตกแยกของพรรคไทยรักไทยที่มาจากกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองหลายกลุ่มและพรรค ที่สำคัญ คือ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มวังน้ำเย็นกับกลุ่มวังพญานาคหรือพรรคเสรีธรรมเก่าที่มีอย่างต่อเนื่องทำให้ผู้สมัครของพรรคการเมืองหลายคนพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งที่สำคัญคือพื้นที่อีสานใต้ เช่น อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สุรินทร์ ทำให้เป้าหมายคาดเคลื่อนไป และผู้สมัครจากพรรคชาติไทยชนะเป็นส่วนใหญ่ แต่โดยภาพรวมพรรคไทยรักไทยยึดพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกือบทั้งหมดและยกจังหวัดหลายจังหวัด เช่น ขอนแก่น หนองคาย ชัยภูมิ นครพนม เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าอุบลราชธานีเป็นเพียงจังหวัดเดียวในประเทศไทยที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากพรรคการเมืองทั้งสี่พรรคคือ พรรคไทยรักไทย ประชาธิปัตย์ ชาติไทย และมหาชนครบ และพรรคมหาชนที่มีสองที่นั่งมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากจังหวัดนครราชสีมาและอุบลราชธานีซึ่งเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวที่ทำให้บุคคลทั้งสองชนะการเลือกตั้งมากกว่าพรรค

ภาคกลางกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ : การรุกคืบของพรรคไทยรักไทยกับการคงอยู่ของพรรคชาติไทย

พื้นที่ภาคกลางที่รวมถึงภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันตกนับเป็นพื้นที่ที่เป็นฐานที่มั่นของพรรคชาติไทยที่มีอุดมการณ์แบบอนุรักษนิยมแนวทหารนิยมและทุนนิยมนับตั้งแต่ที่มีการก่อตั้งพรรคใน พ.ศ. ๒๕๑๗ เพราะเป็นการผนึกกำลังระหว่างนายทุนขุนศึกจากส่วนกลางกับนายทุนในท้องถิ่น พรรคชาติไทยจึงมีความสอดคล้องกับบริบททางการเมืองในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบและธนาธิปไตย (Plutocracy) ในทศวรรษที่ ๒๕๒๐ และ ๒๕๓๐ พรรคกิจสังคมเป็นพรรคการเมืองที่เป็นที่ยอมรับของคนในภาคกลางเพราะบารมีของม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และกลายเป็นฐานที่มั่นสำคัญของนายมนตรี พงษ์พานิช หัวหน้าพรรคกิจสังคมลำดับสาม ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ยังคงได้รับการเลือกตั้งบ้างในจังหวัดหลายจังหวัดในภาคกลาง และพรรคชาติไทย พรรคไทยรักไทยที่ผนวกรวมพรรคกิจสังคม พรรคชาติพัฒนา และพรรคประชาธิปัตย์ยังคงได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. ๒๕๔๔ พรรคชาติไทยแม้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองอื่น เช่น พรรคประชาธิปัตย์เข้าร่วมกลับต้องเผชิญคู่แข่งที่น่ากลัว คือ





พรรคไทยรักไทยภายหลังการผนวกรวมพรรคชาติพัฒนา การรณรงค์หาเสียงที่เป็นไปอย่างเข้มข้น ความสัมพันธ์กับระบบหัวคะแนน การเงิน และอำนาจอื่น และการสูญเสียกลุ่มชลบุรีของนายสมชาย คุณปลื้มที่มีผลต่อการคุมพื้นที่ในภาคตะวันออกทั้งหมด ทำให้แม้พรรคชาติไทยรักษาที่นั่งที่จังหวัด สุพรรณบุรีอันเป็นฐานสำคัญของหัวหน้าพรรค นายบรรหาร ศิลปอาชา และแกนนำสำคัญของพรรค แต่ผู้สมัครของพรรคต้องปราศัยในหลายพื้นที่ เช่น อ่างทอง ลพบุรี เป็นต้น เพราะพรรคไทยรักไทย สามารถกวาดที่นั่งจนหมดในหลายจังหวัด เช่น ชลบุรี นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร ลพบุรี สระบุรี เป็นต้น เพราะจากผลงานของพรรค ความใกล้ชิดกับกรุงเทพฯ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และฐานะทาง เศรษฐกิจ เป็นต้น ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ชนะการเลือกตั้งเพราะความ ผสมผสานระหว่างตัวผู้สมัครที่มีความโดดเด่น มีลักษณะเฉพาะตัว และมีบทบาททางการเมืองใน สภาผู้แทนราษฎรและพื้นที่กับพรรคประชาธิปัตย์ที่สังกัด เช่น นายอลงกรณ์ พลบุตร จากจังหวัดเพชรบุรี และนางสาวรังสิมา รอดรัศมี จากจังหวัดสมุทรสงคราม เป็นต้น และการเลือกตั้งในพื้นที่ภาคกลาง ยังปรากฏให้เห็นถึงการถ่ายเลือดจากนักการเมืองรุ่นเก่าที่ส่วนหนึ่งขึ้นสู่การเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อสู่นักการเมืองรุ่นใหม่ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบเขต ดังที่ปรากฏในตระกูลเที่ยงธรรมของจังหวัดสุพรรณบุรี นายการุญจากจังหวัดระยอง และนายไกรวัด นุสรณ์จากจังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น

ภาคใต้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ : ฐานที่มั่นที่แข็งแกร่ง เข้มแข็งและทรงพลังของพรรคประชาธิปัตย์และความพ่ายแพ้ของกลุ่มวาทะห์

คนในภาคใต้หรือคนใต้เป็นกลุ่มคนที่มีสังคมและวัฒนธรรมที่หล่อหลอมจากอิทธิพลทาง พระพุทธศาสนา ขณะที่ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่ประกอบด้วยภูมิประเทศและภูมิอากาศเป็นสำคัญต่อ การดำรงชีวิตเพราะสภาพความเป็นอยู่ที่ต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศที่แปรปรวน เพราะเป็นเขตรมสุขและติดกับทะเล และการเผชิญหน้ากับกลุ่มโจรและผู้รุกรานจากภายนอกหล่อ หลอมให้คนใต้มีความรักพวกพ้อง การพูดจามีความโผงผางและตรงไปตรงมา ความอุดมสมบูรณ์ที่ ปรากฏในพื้นที่ทำให้คนใต้ไม่มีปัญหาความขาดแคลนเหมือนภูมิภาคอื่น ขณะเดียวกันการรุกราน จากอยุธยาและรัตนโกสินทร์ทำให้นครศรีธรรมราชตกเป็นประเทศราช แต่ความสำคัญของ นครศรีธรรมราชในฐานะเป็นเมืองผู้ปกครองสิบสองนักษัตริย์ทำให้ยังคงเป็นหัวเมืองหลักของเมือง



หลวงที่รับผิดชอบดูแลทั่วเมืองภาคใต้ การยอมรับอำนาจทางการเมืองในทางนิตินัยแต่ปฏิเสธทางความคิดทางการเมืองในทางพฤตินัยทำให้คนนครศรีธรรมราชและคนใต้อื่นแสวงหาทางออกด้วยการเน้นส่วนวโฑวการในการตอบโต้ผู้มีอำนาจทางการเมือง เน้นคุณธรรม ความซื่อสัตย์และสัจจะเป็นต้น และทำให้นักการเมืองภาคใต้เป็นบุคคลที่มีวโฑวการ มีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ และมีพื้นฐานทางการศึกษาที่สูงและประกอบอาชีพที่ยอมรับเช่นครูหรือทนายความ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ บุคคลบางคนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีดังเช่น นายทวี บุณยเกตุ ชาวจังหวัดตรัง และนักการเมืองพรรคประชาธิปัตย์เป็นที่นิยมของคนใต้ส่วนหนึ่งภายหลังการก่อตั้งใน พ.ศ. ๒๔๘๙ เช่น พลตำรวจตรีขุนพันธรักษ์ราชเดช เป็นต้น เพราะพรรคมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้กับเผด็จการ

ภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๙๖ ระบบการเมืองที่เปิดกว้างทำให้นักการเมืองจากพรรคประชาธิปัตย์เป็นที่ยอมรับจากการรวมกลุ่มจนเป็นเอกภาพในนามกลุ่มสวดอดสามัคคี และมีบทบาททางการเมืองทั้งภายในพรรคประชาธิปัตย์และในสภาผู้แทนราษฎร ขณะเดียวกันในทศวรรษที่ ๒๕๒๐ นักการเมืองอย่างพลตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมและอดีตนายกรัฐมนตรีก็เป็นที่ยอมรับเช่นเดียวกันจนทำให้ผู้สมัครของพรรคกิจสังคมชนะการเลือกตั้งในพื้นที่ภาคใต้อย่างน้อย ๗-๘ คนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๖ เช่น นายภิญญา ช่วยปลอด นายบรม ดันเถียร และจ.ส.ด. อนันต์ เรืองกุล เป็นต้น พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีใน พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๑ เป็นปูชนียบุคคลที่สำคัญอีกท่านหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับของคนใต้ ความแตกต่างกันของบุคคลทั้งสองมีหลายประการ เช่น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนักการเมืองที่มีวโฑวการาคมคายและเป็นนักปราศรัยด้วยขง ขณะที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายทหารและมีการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนน้อยมาก แต่ที่บุคคลทั้งสองเหมือนกันคือการเป็นบุคคลที่มีคุณธรรม มีความรักชาติบ้านเมืองและทำเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ และมีแนวความคิดแบบอนุรักษนิยมซึ่งสอดคล้องกับคนใต้ส่วนใหญ่ ทำให้กลายเป็นผู้นำที่มีบารมี (charisma) ภายหลังการวางมือทางการเมืองของม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ใน พ.ศ. ๒๕๒๘ การพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ใน พ.ศ. ๒๕๓๑ และการดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ของนายชวน หลีกภัย ใน พ.ศ. ๒๕๓๔ ทำให้พรรคประชาธิปัตย์เป็นที่ยอมรับในพื้นที่ภาคใต้อย่างเด่นเฉพาะพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นของกลุ่มวาคะห์ จนทำให้นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสองสมัย (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๘ และ พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔)





ภายหลังจึงพ้นจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์แต่ยังคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและดำรงตำแหน่งประธานที่ปรึกษาพรรค แต่กระนั้นบารมีของนายชวน หลีกภัย ยังคงเป็นที่ยอมรับในพรรคประชาธิปัตย์และคนได้เป็นอย่างดี

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๘ แม้พรรคไทยรักไทยมีความหมายมั่นปรารถนายึดครองพื้นที่ให้ได้ แต่ในภาคใต้มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญกับภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่และกรุงเทพฯส่วนหนึ่งที่เป็นการลงคะแนนเพื่อสนับสนุนพรรคไทยรักไทยให้ชนะการเลือกตั้ง (Pro Vote) แต่พื้นที่ภาคใต้ยังคงเป็นฐานที่มั่นที่สำคัญของพรรคประชาธิปัตย์และหยิบยื่นความพ่ายแพ้ให้กับพรรคไทยรักไทยด้วยสาเหตุและปัจจัย ประการแรก บารมีของนายชวน หลีกภัย เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้พรรคชนะในพื้นที่ภาคใต้ด้วยกรรมที่เป็นต่อการมั่นคงทางความคิด ความเป็นคนซื่อสัตย์สุจริต ที่สำคัญคือการรณรงค์ช่วยผู้สมัครของพรรคหาเสียงในทุกพื้นที่ของภาคด้วยการปราศรัยและเคาะประตูบ้านอันเป็นวิธีปฏิบัติที่มีมาแต่เดิมเมื่อต้องเผชิญกับคู่แข่งที่น่ากลัวที่สุดในระบบรัฐสภาอย่างพรรคไทยรักไทย และบารมีของนายชวน หลีกภัย ส่งผลต่อพรรคและผู้สมัครที่ทำให้ชนะการเลือกตั้งอย่างปฏิเสธไม่ได้ ประการที่สอง พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองที่เป็นที่ยอมรับของคนได้ทำให้บุคคลที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคมีแนวโน้มที่ชนะการเลือกตั้งอย่างแน่นอน การเป็นที่นั่งที่แน่นอนของพรรคหรือการเป็นเก้าอี้หรือที่นั่งที่ปลอดภัย (safe seat) ทำให้การใช้สโลแกนที่เลือกเพื่อเข้าไปด่วงตุลตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การป้องกันเผด็จการทางรัฐสภา ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ผลเป็นอย่างมากเพราะวางอยู่บนเงื่อนไขของความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อพรรค ชัยชนะของพรรคประชาธิปัตย์จึงวางอยู่บนตัวแปรสำคัญสองส่วน คือ ความเป็นพรรคการเมืองที่เก่าแก่ มีบทบาทในการต่อสู้เผด็จการทำให้พรรคมีความเป็นสถาบันทางการเมืองสูงที่สะท้อนถึงความคิดของคนได้จนกลายเป็นมรดกทางการเมืองที่คนรุ่นหนึ่งฝากไว้ให้กับคนอีกรุ่นหนึ่ง และการเป็นพรรคการเมืองที่เน้นความมีคุณธรรมที่ผ่านนายชวน หลีกภัย อันเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือ กลายเป็นความศรัทธา เป็นที่ไว้วางใจและทำให้ชนะการเลือกตั้ง ประการที่สาม พรรคไทยรักไทยแม้ประสบความสำเร็จในภูมิภาคอื่นด้วยนโยบายตามแนวทางประชานิยมแต่กลับไม่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ภาคใต้ส่วนหนึ่งเพราะความอุดมสมบูรณ์ในพื้นที่ทำให้กลไกและเงื่อนไขของพรรคและรัฐบาลมีความแตกต่างจากภูมิภาคอื่น ยุทธวิธีในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคจึงไม่เป็นผล ขณะเดียวกัน



การย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตรัง ทำให้เกิดคำถามเป็นอย่างมากกับคนได้เลือกเพื่อที่จะเชื่อของคนภาคใต้ในขณะที่พรรคไทยรักไทยยังไม่สามารถสร้างครัทธอย่างมีประสิทธิภาพทำให้พรรคมีความเสียเปรียบในการเลือกตั้ง แม้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีการเดินทางไปภาคใต้หลายครั้ง แต่คำกล่าวเพียงบางคำ เช่น การเดินทางไปจังหวัดตรังและชิมหมูเมืองตรังอันเป็นอาหารที่มีชื่อเสียงและกล่าวว่า “หมูเมืองตรังสับง่าย” จนกลายเป็นคำถามที่กลายเป็นประเด็นทางการเมืองของคนจังหวัดตรังและคนใต้ตามมา

ความเหนียวแน่นของคนใต้ที่มีต่อพรรคประชาธิปัตย์ยังสะท้อนจากชัยชนะของพรรคประชาธิปัตย์ที่มีต่อพรรคไทยรักไทยในพื้นที่ประสภักดิ์สิ้นสินามิแม้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เดินทางมาแก้ปัญหาด้วยตนเองหลายครั้ง ยกเว้นในพื้นที่จังหวัดพังงาที่นายกฤษณ์ ศรีฟ้า ชนะการเลือกตั้ง แต่เป็นชัยชนะที่ผสมผสานระหว่างผู้สมัครที่มีลักษณะโดดเด่นเฉพาะตัวและพรรคไทยรักไทยกับการบุคลที่ประสานระหว่างรัฐกับประชาชนในการฟื้นฟูของประชาชนในพื้นที่ แต่สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้พรรคไทยรักไทยพ่ายแพ้การเลือกตั้งต่อพรรคประชาธิปัตย์คือความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เพราะประชาชนในพื้นที่รับรู้ถึงผลกระทบโดยตรงและความพ่ายแพ้ยังทำให้กลุ่มวาทะห์ปราชัยทั้งหมดจนสูญเสียพื้นที่ทั้งหมด นับเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นเลยนับตั้งแต่มีการจัดตั้งกลุ่มและเป็นส่วนหนึ่งของพรรคความหวังใหม่และพรรคไทยรักไทย เพราะมีสาเหตุมาจากประการแรก ความล้มเหลวของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำให้มีผลต่อเศรษฐกิจและสังคม ทำให้วิถีชีวิตเปลี่ยนแปลง ประการที่สอง การขาดความชัดเจนและความล้มเหลวของกลุ่มวาทะห์ต่อปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ อีกทั้งยังมีการกล่าวหาว่าการเมืองบางคนของกลุ่มมีความเกี่ยวพันกับการก่อความไม่สงบด้วย ทำให้ประชาชนไม่สามารถพึ่งพากลุ่มและนักการเมืองของกลุ่มได้เต็มที่ ประการที่สาม การรณรงค์หาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นผู้นำในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเข้มข้นภายหลังการสูญเสียผู้สมัครและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งที่ย้ายจากพรรคประชาธิปัตย์เข้าสังกัดพรรคไทยรักไทย ประการที่สี่ การมีข่าวลือว่าหากพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งกลับมาเป็นรัฐบาลจะมีการจับผู้นำศาสนาอุสตาซ และผู้นำชุมชนหลายคน ซึ่งสร้างความระแวงให้กับคนในพื้นที่เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นที่เคารพและศรัทธาของชาวมุสลิม เมื่อเป็นดังนี้ การออกเสียงลงคะแนนของประชาชนเป็นจำนวนมากจึงมีนัยต่อการปฏิเสธกลุ่มวาทะห์และพรรคไทยรักไทย (against vote) ดังสะท้อนจากการที่ผู้สมัครรับ



เลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้งมีทั้งที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทย แม้กลุ่มวาทะห์และพรรคไทยรักไทยสูญเสียในพื้นที่ยี่สิบสามจังหวัดแต่ก็เป็นผลดีที่แสดงถึงการสะท้อนถึงพลังเจียบที่ให้สัญญาณกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาคือถูกทางอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นการแสดงพลัง ความปรารถนา และความต้องการอย่างสันติวิธี และการออกเสียงลงคะแนนที่มากเป็นประวัติการณ์มีนัยต่อการแสดงถึงความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับรัฐไทยและปฏิเสธความรู้สึกแปลกแยก (alienation) ของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ ขณะเดียวกันการแพร่ขยายของข่าวลืออย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจนสร้างความหวาดระแวงให้กับประชาชนในพื้นที่ยังแสดงถึงความต้อยคุณภาพและปัญหาทางการศึกษาและมีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมที่ทำให้เป็นสำคัญและความจำเป็นอย่างยิ่งยวดในการพัฒนาประชาชนในพื้นที่

บทสรุป : การเมืองเรื่องการเลือกตั้งจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ พรรคการเมืองกับทิศทางการเมืองไทยในอนาคต

การทำประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ด้วยแนวคิดในการแยกอำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกันเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้แต่ละฝ่ายทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ ทำให้มีความพยายามสร้างความเข้มแข็งให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งอันมีนัยต่อการแปรเปลี่ยนนายกรัฐมนตรีที่เป็นหัวแถวในบรรดาบุคคลที่มีความเท่าเทียมกัน (First among equal) เป็นผู้บริหารสูงสุดในองค์การเสมือนเป็นประธานบริษัทในภาคเอกชน การถือกำเนิดของพรรคไทยรักไทยที่มีฐานรากมาจากการผนึกกำลังของกลุ่มทุนชาติหรือทุนข้ามชาติที่เติบโตในกระแสโลกาภิวัตน์เป็นส่วนใหญ่และทุนท้องถิ่นที่มาจากนักการเมืองจากภูมิภาคที่เป็นการผสมผสานระหว่างกันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติตามโครงสร้างของระบบการเมืองใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้พรรคไทยรักไทยมีความได้เปรียบเหนือพรรคการเมืองอื่น ภายหลังชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. ๒๕๔๔ พรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สวมหมวกสามใบ คือ นายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดในรัฐสภา และผู้นำเสียงข้างมาก และข้อจำกัดของการตรวจสอบและถ่วงดุลของฝ่ายค้านที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำที่ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองร้อยเสียงถึงสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้

ทำให้รัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความชอบธรรม (legitimacy) ไม่เผชิญปัญหาทางจรรยาบรรณทั้งแบบเก่าที่เป็นรัฐประหารหรือแบบใหม่ที่นายกรัฐมนตรีต้องลาออกหรือยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้มีเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน มีการปรับคณะรัฐมนตรีจำนวนสิบครั้งเพื่อเป็นการจัดวางคนให้ถูกต้องกับงาน (put the right man in the right job) และด้วยแนวคิดและวิธีการทางธุรกิจทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถรวบรวมกิจการกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองอื่นอย่างง่ายดาย และด้วยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองภายใน ๙๐ วันก่อนการลงสมัครรับเลือกตั้งทำให้กลุ่มการเมืองทั้งหลายภายในของพรรคไทยรักไทยไม่สามารถมีการกระทำและปฏิสัมพันธ์ (action and interaction) ในทางลบกับพรรคจนแยกออกเพื่อตั้งพรรคการเมืองใหม่ตราบเท่าที่รัฐบาลมีผลงาน เพราะนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าพรรคอาจยุบสภาเพื่อเป็นการแก้เกมการเมืองทำให้นักการเมืองเหล่านี้ลงสมัครรับเลือกตั้งไม่ทัน ขณะเดียวกันมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มบทบาทของนักการเมืองรุ่นใหม่แทนนักการเมืองรุ่นเก่าที่มีความเด่นชัดนับจากนี้เป็นต้นไป แนวคิดนี้จึงเป็นการตอบคำถามว่าทำไม พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงต้องจัดตั้งพรรคไทยรักไทยแทนที่พรรคพลังธรรมที่เคยเป็นหัวหน้าพรรคแต่เดิม ก็เป็นเพราะว่าการที่ระบบการเมืองไทยในยุคเปลี่ยนผ่าน (transitional period) ไม่สามารถปฏิเสธนักการเมืองรุ่นเก่าได้ ขณะเดียวกันก็ต้องการนักการเมืองรุ่นใหม่ที่มีบทบาททางการเมืองที่ส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง การจัดตั้งพรรคไทยรักไทยเป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองในระบบการเมืองใหม่แต่จำเป็นต้องนำนักการเมืองรุ่นเก่าเข้ามาผสมผสานกับนักการเมืองรุ่นใหม่ในโครงสร้างใหม่ที่ควบคุมนักการเมืองรุ่นเก่าไม่ให้มีพฤติกรรมทางการเมืองแบบเดิม ทำให้ประชาชนไม่พบเห็นปัญหาเหมือนที่เคยมีขึ้นในอดีต ขณะเดียวกันก็มีการถ่ายทอดความรู้สึกนึกคิดทางการเมืองของนักการเมืองรุ่นเก่าสู่นักการเมืองรุ่นใหม่อันมีนัยต่อการกล่อมเกลາทางการเมือง (Political Socialization) เพราะปัญหาสำคัญของนักการเมืองรุ่นใหม่คือการขาดรากฐานและรากเหง้าทางความคิดบนพื้นฐานที่ทุกสิ่งทุกอย่างมีที่มาที่ไปเพราะส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาทางด้านบริหารธุรกิจทำให้มีความคิดในเชิงธุรกิจเป็นหลัก ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์มีการดำเนินการการกล่อมเกลາทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานจนกลายเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institution) ที่สำคัญ และพรรคไทยรักไทยกำลังดำเนินการเพื่อก้าวเข้าสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization) ด้วยอาศัยเงื่อนไขและปัจจัยข้างต้นเป็นองค์ประกอบสำคัญ ขณะเดียวกัน

ความเป็นสถาบันทางการเมืองทำให้พรรคประชาธิปัตย์ที่เสมือนหนึ่งเป็นองค์การระบบราชการ (bureaucracy) แม้มีความล่าช้าในการปรับตัวแต่จะทำให้พรรคสามารถปรับตัวได้และมีส่วนในการจรรโลงระบอบประชาธิปไตย เช่น การแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองด้วยลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ภายหลังพรรคไม่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง ขณะเดียวกันด้วยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้พรรคการเมืองใหม่ในแนวทางเดิมถือกำเนิดได้ยาก

การตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ มีความสัมพันธ์กับผลงานของรัฐบาลเพราะความต่อเนื่องในการบริหารตามความปรารถนาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและความต่อเนื่องในการบริหารราชการ แต่กลับมีนัยของการขยายขอบเขตของอำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกส่วนในสังคม การแทรกแซงของอำนาจรัฐในชุมชนที่แฝงไว้ซึ่งการหยิบยื่นผลประโยชน์ให้กับประชาชนมีผลต่อความอ่อนแอของครอบครัว ชุมชน และสังคมที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมใหม่ ขณะเดียวกันมีส่วนสำคัญที่ทำให้ประชาชนลดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ (sense of belongingness) อันเป็นลักษณะสำคัญของประชาสังคมลง และมีนัยที่แสดงถึงความชะงักงันของการพัฒนาประชาธิปไตยระดับรากหญ้า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และประชาธิปไตยแบบเข้มข้นที่มีความสัมพันธ์กับการเมืองภาคประชาชนในอนาคตบนเงื่อนไขความสัมพันธ์เชิงอำนาจสมัยใหม่หรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมสมัยใหม่ที่มีนัยต่อการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ดัดแปลงหรืออินโดของอำนาจของรัฐ อันมีผลต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) และประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่มีรัฐสภาเป็นสถาบันหลัก ในกรณีประเทศไทยที่มาจากความล้มเหลวของการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยทางตรง ผ่านหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ การเก็บกีดกันของสังคมที่มาจากอำนาจรัฐอาจเป็นที่มาของความรุนแรงทางการเมือง หรือการแสดงออกทางการเมืองหรือพฤติกรรมทางการเมืองอื่นใดในทางปฏิเสธรัฐหรืออำนาจรัฐ ทางออกของคนกลุ่มนี้ที่ประกอบด้วยชนชั้นกลาง ปัญญาชน คนชนบท คนชายขอบ เป็นต้น คือ การรวมกันและกลายเป็นพรรคการเมืองที่ถือกำเนิดในเวลาหลังจากนี้หนึ่งถึงสองทศวรรษจะเป็นพรรคการเมืองที่ปฏิเสธอุดมการณ์ทางการเมืองตามแนวทางทางการเมืองแบบเดิมหากแต่เป็นพรรคการเมืองใหม่ที่ประกอบ



ด้วยบุคคลที่เป็นที่ยอมรับในสังคม เช่น นักการเมืองชาวบ้าน ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ผู้นำชาวบ้าน เป็นต้น มีการหยิบวาระทางสังคม เช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติหรือการเมืองสีเขียว (green politics) เพศ คนชายขอบ อำนาจทางสังคม เป็นต้น มากำหนดเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองด้วยการลงสมัครรับเลือกตั้งในอนาคตจนกลายเป็นพรรคทางเลือกที่สาม (the third party) ดังที่ปรากฏในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกหรือประเทศพัฒนาแล้ว เช่น กรนีเยอรมนี เช่นเดียวกับความพยายามของประชาชนจำนวนมากที่ปฏิเสธระบบสองพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ พัฒนาการของพรรคการเมืองไทยในอนาคตในหนึ่งหรือสองทศวรรษอาจก้าวข้ามจากระบบหลายพรรคการเมืองเป็นระบบสามพรรคการเมืองใหม่ แทนที่จะเป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One-dominant Party System) เช่นพรรคไทยรักไทย และระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ (Two-party system) เช่นพรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์ หรือเป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียวและระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ในเวลาอันสั้น บนเงื่อนไขของการศึกษาที่สูงและปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยของประชากร ความเติบโตของชนชั้นกลางที่มีจำนวนมาก จิตสำนึกทางการเมืองของประชากร และการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์สาธารณะของประชากรเป็นสำคัญ ที่อาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปฏิรูปการเมืองครั้งที่สอง การเมืองไทยในอนาคตจึงเป็นสิ่งที่น่าเฝ้ามองและติดตามเป็นอย่างยิ่ง

บรรณานุกรม

สมฤดี นิโครวัฒนยิ่งยง “ส.ส.” คือใคร? “เวลา” กับพัฒนาการทางการเมืองของไทยใน ๖๐
ปีที่ผ่านมา” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๓๕ หน้า ๑-๓๔
เอนก เหล่าธรรมทัศน์ สอนนคราประชาธิปไตย : แนวทางการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ
เพื่อประชาธิปไตย กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มติชน ๒๕๓๔



ใบขอรับเป็นสมาชิกวารสารรายเดือน

รัฐสภาสาร

ข้าพเจ้า

มีความประสงค์ขอรับเป็นสมาชิกวารสาร

- ☐ สมาชิกใหม่ มีกำหนด ปี เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ.
- ☐ ต่ออายุสมาชิก มีกำหนด ปี เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ.

ทั้งนี้ได้ส่งเงินจำนวน บาท

มาชำระให้พร้อมนี้แล้วโดย

- ☐ ธนาณัติ
- ☐ ตัวแลกเงินไปรษณีย์

โปรดจัดส่งวารสารไปที่ (เขียนตัวบรรจง)

ชื่อ

สถานที่อยู่ เลขที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย

ถนน ตำบล/แขวง

อำเภอ/เขต จังหวัด

รหัสไปรษณีย์ โทรศัพท์

หากสมาชิกเปลี่ยนที่อยู่ใหม่ โปรดแจ้งให้กลุ่มงานผลิตเอกสารทราบโดยด่วน



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th>



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand