

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560¹

2

ตลอดระยะเวลาประเทศไทยได้มีการการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมถือว่าเป็นแบบแผนของการดำเนินการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและรัฐบาลแต่ละสมัยได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมบรรลุผลตามที่แผน เหตุผลที่ต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้รับอิทธิพลมาจากระบบทุนนิยมและจากธนาคารโลก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีระยะเวลาที่กำหนดตามแผนมีกำหนดปัจจุบันคือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ได้จัดทำขึ้นในช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศและสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยได้นำมาหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศ เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงเกิดภูมิคุ้มกัน และมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน หลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นเป้าหมายเกี่ยวกับการพัฒนาระดับนานาชาติและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนทุกขั้นตอนของแผนยุทธศาสตร์ชาติ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อมุ่งสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”

โดยแผนการขับเคลื่อนและปฏิรูประบบวิจัยแบบบูรณาการของประเทศและกรอบยุทธศาสตร์การวิจัยแห่งชาติ 20 ปี เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ จำเป็นต้องอาศัยความรู้และความก้าวหน้าในการวิจัยและนวัตกรรมที่ต้องมีการสร้างและสะสมองค์ความรู้ให้ทันสมัยตลอดเวลาเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการนำพาประเทศหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลางและกลายเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งต้องขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจากประเทศที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปเป็นประเทศที่ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้ด้านการวิจัยและนวัตกรรม หรือที่เรียกในปัจจุบันว่า “ประเทศไทย 4.0” ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลโดยรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกเอก ประจิน จั่นตอง) จึงได้จัดทำแผนการขับเคลื่อนและปฏิรูประบบวิจัยแบบบูรณาการของประเทศ และกรอบยุทธศาสตร์การวิจัยแห่งชาติ 20 ปี เพื่อปฏิรูประบบวิจัยของประเทศ และกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การวิจัยแห่งชาติให้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ พัฒนะ เรือนใจดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ และ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิทยาเขตบางนา.

ชัดเจน ในการเป็นกลไกขับเคลื่อนประเทศไทยให้หลุดพ้นจากกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางไปสู่ประเทศรายได้สูง และยกฐานะประเทศไทยให้เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ภายใน 20 ปีข้างหน้า เนื้อหาหลักประกอบด้วย การวิเคราะห์บริบทความท้าทายที่ส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาระบบวิจัยของประเทศ ที่มา/วัตถุประสงค์ของการจัดทำ สถานภาพระบบวิจัยของประเทศ ประเด็นปัญหาระบบวิจัยของประเทศ สอดคล้องของการวิจัยกับนโยบายประเทศ แผนการขับเคลื่อนและการดำเนินการตามแผนการขับเคลื่อน โดยกำหนดยุทธศาสตร์การวิจัย 7 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการเกษตร ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านอุตสาหกรรม ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านสังคม ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการแพทย์และสาธารณสุข ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านพลังงาน และยุทธศาสตร์การวิจัยด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

เหตุผลที่ต้องปฏิรูปประเทศและต้องพระราชบัญญัติการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 มีเหตุผลดังนี้

1) การพัฒนาของประเทศไทยขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลส่วนใหญ่จะคำนึงถึงแต่ประโยชน์เฉพาะในช่วงสมัยรัฐบาลนั้น ๆ มากกว่าคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศในระยะยาว ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล นโยบายในการพัฒนาประเทศจึงมักเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้ว 11 ฉบับ แต่ที่ผ่านมาฝ่ายการเมืองมักเข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดทำแผนพัฒนาฯ เหตุผลส่วนหนึ่งเพราะจำนวนกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกินกว่ากึ่งหนึ่งได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง

2. ประเทศไทยมีแผนพัฒนาและแผนยุทธศาสตร์ที่หลากหลายและกระจัดกระจายไปตามแต่ละกระทรวง โดยแต่ละหน่วยงานต่างจัดทำแผนและยุทธศาสตร์ระยะต่าง ๆ เป็นของตัวเอง และเป็นเอกเทศจากแผนและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอื่น ๆ

3. การจัดสรรและการใช้งบประมาณในการพัฒนาประเทศของประเทศไทยเป็นการดำเนินการแบบแยกส่วน โดยงบประมาณของส่วนราชการได้รับการพิจารณาโดยสำนักงบประมาณเป็นหลัก ประกอบกับการลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศขาดความต่อเนื่องเพราะผันแปรไปตามนโยบายของแต่ละรัฐบาล ในขณะที่งบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งใช้งบประมาณจนวนมหาศาลนั้น จะได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการบริหารของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นหลัก

4. การกำหนดอนาคตของประเทศไทยที่ผ่านมากระทำโดยภาครัฐเป็นส่วนใหญ่โดยส่วนใหญ่เป็นเพียงการแถลงทิศทางนโยบายของรัฐบาล ซึ่งทิศทางดังกล่าวมักจะเปลี่ยนไปตามรัฐบาลแต่ละชุด ประกอบกับการกำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศไทยขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของภาคเอกชนและภาคประชาชน ทั้งนี้ ในการดำเนินการที่ผ่านมา แม้จะมีการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของประเทศ แต่กลับไม่ใช้การมีส่วนร่วมโดยตรงแต่อย่างใด

กระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 โดยมีวัตถุประสงค์หรืออำนาจในการตราพระราชบัญญัติโดยอาศัย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 ซึ่งให้รัฐมีอำนาจในการจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยในการจัดทำกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติและกฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ทำให้พบว่ายังไม่ชัดเจนในหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้มีปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาระยะเวลาในการดำเนินการตามแผน เนื่องจาก ได้กำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า 20 ปี เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาการบริหารประเทศซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐมนตรีหรือเข้ามาบริหารประเทศก็จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือการเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศโดยตลอดและจะทิ้งไม่ว่านโยบายหรือการบริหารประเทศของอีกฝ่ายหนึ่งได้ทำไว้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ และคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาใหม่ก็จะจัดตั้งหรือมีนโยบายในการบริหารประเทศเข้ามาใหม่ จึงทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ช้ามาดังจะเห็นได้จากการบริหารประเทศในหลายหลายด้านไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจด้านการพัฒนาระหว่างประเทศ ประเทศไทยเริ่มจะมีความล้าหลังหรือมีการพัฒนาหรือการเติบโตที่ช้ากว่าประเทศเพื่อนบ้าน สาเหตุส่วนหนึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเนื่องมาจากการนานนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่มีความต่อเนื่องทำให้การพัฒนาหยุดชะงัก แม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะมีเป้าหมายเพื่อเป็นแม่บทในการบริหารประเทศและให้มีผลผูกพันถึงคณะรัฐมนตรีนั้นก็ยังมีข้อดีและสามารถแก้ปัญหาที่ประเทศต้องเผชิญมาในอดีตได้อย่างชัดเจน แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าระยะเวลาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้มีผลผูกพันถึง 20 ปี ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวนั้นเนิ่นนานเกินสมควรและแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับการบริหารประเทศได้ในอนาคต

2. ปัญหาการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติและคณะกรรมการได้จัดให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติและยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ไม่มีประชาชนหลายๆ ภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ จากการศึกษาทำให้ทราบว่าในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศที่จะต้องกำหนดเจตนารมณ์ของตนเองร่วมกันตามหลักประชาธิปไตย และพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พุทธศักราช 2560 ยังเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย ปรับปรุงกฎหมายให้มีคุณภาพเกิดความโปร่งใส สร้างการมีส่วนร่วม และสร้างความ

รับผิดชอบให้กับรัฐในการตรากฎหมาย ซึ่งควรมีมาตรการในการกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ชาติ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ที่กำหนดให้กลุ่มบุคคลเฉพาะบางกลุ่มเช่นนายทุน ทหาร เป็นต้น ไม่ได้คำนึงถึงความหลากหลายของภาคส่วน และความหลากหลายของช่วงอายุ และเพศ ในต่างประเทศจะมีประชาชนหรือตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ไม่มีการกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีมาตรการในการกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ชาติโดยการคัดเลือกจากบุคคลในหลายๆ กลุ่มและอาชีพที่หลากหลายเพื่อให้การแก้ปัญหาสามารถแก้ไขได้อย่างเหมาะสมและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

4. ปัญหาเกี่ยวกับการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ตามมาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ปัญหาคือการทำให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการวางระเบียบหลักเกณฑ์ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจใช้ทางบริหารประเทศแต่พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในประเทศไทยมีสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดให้มีการบำรุงรักษาและพัฒนาาระบบเพื่อให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการปฏิรูปใช้ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ โดยต้องจัดให้มีระบบเพื่อใช้ในการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลด้วยระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลต้องมีช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศด้วย ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการประจำปีในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศเสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติหรือคณะกรรมการปฏิรูป แล้วแต่กรณี หัวหน้าองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระและองค์กรอัยการ ทราบ และให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อคณะรัฐมนตรีทราบเพื่อรายงานต่อรัฐสภาทุกสามเดือนต่อไปด้วย

5. ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตามบทบัญญัติของมาตรา 25 ได้บัญญัติให้กฎหมายดังกล่าวมีสภาพบังคับทางหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีโทษจำคุกและต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการสอบสวนและ

รวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวเพื่อดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่บริหารราชการหรือไม่ดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติที่มีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหรือบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้แผนยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับถึง 20 ปีซึ่งต่อไปในอนาคตหากสังคม เศรษฐกิจหรือเทคโนโลยีต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปซึ่งไม่เหมาะสมกับแผนยุทธศาสตร์ชาติหรือดีกว่าแผนยุทธศาสตร์ชาติเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถดำเนินการหรือจัดการให้เกิดขึ้นได้ เนื่องจากกฎบังคับของพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พุทธศักราช 2560 นั้น ได้กำหนดให้แผนยุทธศาสตร์ชาติมีผลผูกพัน 20 ปี ต่อไปในอนาคตหากมีการพัฒนาที่เกินขอบเขตที่แผนยุทธศาสตร์ชาติกำหนดไว้เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดโทษไว้และไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้

ข้อเสนอแนะ

- 1) ควรให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันอันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติมีกำหนดเวลาสิบปี
- 2) เพิ่มเติมมาตรา 12 (8) ว่า “...ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมาจากหลากหลายอาชีพที่แตกต่างกัน ไม่น้อยกว่า 50 คน...”
- 3) เพิ่มเติม มาตรา 23 บัญญัติว่า “ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการการติดตามการตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ตามข้อเสนอแนะ...”
- 4) ควรยกเลิก มาตรา 25