

วิเคราะห์บทบาทหน้าที่และการพิจารณานโยบายประชานิยมของสำนักงานคณะกรรมการการ  
เลือกตั้งในการหาเสียงของพรรคการเมือง: กรณีศึกษานโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2566

Analyze the Roles and Responsibilities of the Office of the Election Commission to  
consider Populist Policies in Political Party Campaigns: Case study of digital wallet  
distribution policy



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration  
Department of Public Administration  
Faculty of Political Science  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2023

หัวข้อสารนิพนธ์

วิเคราะห์บทบาทหน้าที่และการพิจารณานโยบายประชา  
นิยมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการหาเสียง  
ของพรรคการเมือง: กรณีศึกษานโยบายแจกเงินดิจิทัลวอล  
เล็ต

โดย

นายภาสกร เงินเจริญกุล

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

อาจารย์ ดร.ชฎิล โจนานนท์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก  
(อาจารย์ ดร.ชฎิล โจนานนท์)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.บัณฑิต จันทน์โรจนกิจ)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาสกร เงินเจริญกุล : วิเคราะห์บทบาทหน้าที่และการพิจารณานโยบายประชานิยมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการหาเสียงของพรรคการเมือง: กรณีศึกษานโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต. ( Analyze the Roles and Responsibilities of the Office of the Election Commission to consider Populist Policies in Political Party Campaigns: Case study of digital wallet distribution policy) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.ชฎิล โจนานนท์

การศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์บทบาทหน้าที่และการพิจารณาประชานิยมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการหาเสียงของพรรคการเมือง: กรณีศึกษานโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ กฎหมาย หลักเกณฑ์ และข้อจำกัดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กับการพิจารณา “นโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท” รวมทั้งเสนอแนะบทบาทหน้าที่ของ กกต. ที่ควรมีในการกำกับดูแลและการรับมือกับการออกนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองในอนาคต โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและสัมภาษณ์ความเห็นของเจ้าหน้าที่ กกต. และนักการเมือง นักวิชาการ

ผลการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 57 จากการวิเคราะห์ทางเลือกที่ให้อำนาจ กกต. สามารถเรียกข้อมูลแหล่งที่มาของเงินจากพรรคการเมืองที่กำหนดนโยบายที่ใช้ปริมาณสูง ซึ่งมีกระแสทางสังคมและผู้วิจัยเห็นเพิ่มว่า กกต. ควรมีบทบาทในการพิจารณารับรอง ยับยั้งนโยบายประชานิยม ข้อเสนอที่มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 245 เปิดช่องทางให้ กกต. เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรอิสระ ในการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลัง อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจแก่ กกต. ในการดำเนินการนอกเหนือจากการจัดการเลือกตั้งยังเป็นข้อถกเถียงจากมุมมองที่แตกต่างซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสถานะความเป็นกลางของ กกต.

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์  
ปีการศึกษา 2566

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 6482044524 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD:

Passakorn Ngoencharoenkul : Analyze the Roles and Responsibilities of the Office of the Election Commission to consider Populist Policies in Political Party Campaigns: Case study of digital wallet distribution policy. Advisor: Chadin Rochananonda, Ph.D.

The research aims to analyze the roles and responsibilities, as well as consider the public opinion policy of the Election Commission Office in influencing political party campaigning. The case study focuses on the policy of distributing digital wallet funds, with the objective of examining the roles, legal framework, and limitations of the Election Commission (EC) concerning the "10,000 Baht Digital Wallet Fund Policy." It also proposes the roles that the EC should have in supervising and responding to future political party popularity policies, utilizing qualitative research methods and interviews with EC officials and political experts.

The study refers to the Constitutional Act on Political Parties of 2017, Article 57, which empowers the EC to access financial information of political parties implementing high-impact policies. Social trends and researchers suggest that the EC should play a role in certifying and inhibiting populist policies. This proposal aligns with the Constitution of 2017, Article 245, granting the EC involvement with independent organizations to scrutinize government policies at risk of financial indiscipline. However, granting power to the EC beyond election management may be opposed, due to affect its neutral status.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature .....

Academic Year: 2023

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จในการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนและกำลังใจของครอบครัววงการ  
จัดทำสารนิพนธ์สำเร็จลุล่วง ขอขอบคุณ ท่านอาจารย์ดร.ชฎิล โรจนานนท์ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ที่  
กรุณาให้คำแนะนำ และถ่ายทอดองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำวิจัย รวมทั้งได้สละเวลา  
ช่วยแก้ไขข้อบกพร่อง ตรวจสอบเนื้อหาสาระของงานวิจัยทำให้สารนิพนธ์มีความสมบูรณ์ ขอขอบคุณ  
เพื่อนนักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 56 ที่ได้ให้คำแนะนำในการ  
ระบบ iThesis และโปรแกรม endnote ทำให้การใส่อ้างอิงบรรณานุกรมมีความถูกต้องตามหลัก  
วิชาการ ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์และทำให้สารนิพนธ์ได้ข้อมูล  
ที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ที่อำนวยความสะดวกในด้านการ  
จัดทำสารนิพนธ์เป็นอย่างดีตลอดการดำเนินการจนการจัดทำสารนิพนธ์สำเร็จได้อย่างราบรื่น

ภาสกร เงินเจริญกุล



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญรูปภาพ.....	ญ
บทที่ 1 .....	1
บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	7
1.3 วัตถุประสงค์ .....	7
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย.....	7
1.5 ขอบเขตของการวิจัย .....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	8
บทที่ 2 .....	9
แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	9
2.1 แนวคิดทฤษฎีตลาดการเมือง.....	9
2.2 นโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท ของพรรคเพื่อไทย .....	11
2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายที่สุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลัง .....	12

2.4 กฎหมายและบทบาทของ กกต. ....	15
2.5 องค์กระอิสระกำกับดูแลการเลือกตั้งในต่างประเทศ.....	16
2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง/วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	17
2.7 กรอบแนวคิดงานวิจัย.....	18
บทที่ 3 .....	20
ระเบียบวิธีวิจัย .....	20
3.1 รูปแบบการวิจัย .....	20
3.2 กลุ่มตัวอย่าง .....	20
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	20
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล .....	21
3.5 ประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์.....	21
3.6 การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล.....	21
บทที่ 4 .....	22
ผลการวิจัยจากการศึกษา การสัมภาษณ์บุคคลากรที่เกี่ยวข้อง.....	22
และการถอดบทเรียนการทำหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจากต่างประเทศ .....	22
4.1 วิเคราะห์การหาเสียงของพรรคการเมืองด้วยนโยบายประชานิยม และพัฒนาการนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต .....	23
4.2 สรุปผลการสัมภาษณ์และความเห็นของเจ้าหน้าที่ประจำ กกต. และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ที่มีต่อบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการพิจารณานโยบายประชานิยมกรณีศึกษา นโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต .....	29
4.3 ถอดบทเรียนบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศอินเดียและอินโดนีเซีย... ..	38
4.4 วิเคราะห์บทบาทและทิศทางการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อการรับมือกับนโยบายประชานิยมในอนาคต .....	39
บทที่ 5 .....	45
สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ.....	45



5.1	สรุปผลการศึกษา .....	45
5.2	อภิปรายผลการศึกษา .....	47
5.3	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	48
	บรรณานุกรม.....	52
	ประวัติผู้เขียน.....	55



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สรุปแนวทางการพิจารณานโยบาย 3 แนวทาง.....	29
ตารางที่ 2 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.).....	31
ตารางที่ 3 ความคิดเห็นของบุคคลภายนอกสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	34
ตารางที่ 4 สรุปความคิดเห็น (มุมมอง) ของ เจ้าหน้าที่ กกต. เปรียบเทียบกับ บุคคลภายนอก.....	41
ตารางที่ 5 การวิเคราะห์ข้อดี – ข้อเสียของแนวทางบทบาทหน้าที่ของ กกต. ในการพิจารณานโยบาย ประชานิยม .....	49



## สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 1 กรอบแนวคิดงานวิจัย.....	18
รูปภาพที่ 2.....	51



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายประชานิยม (Populist Policy) หมายถึง นโยบายที่รัฐบาลและพรรคการเมืองเลือกดำเนินการเพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน โดยเน้นการพัฒนา ที่ให้ความสำคัญกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในกลุ่มล่างหรือสามัญชนคนธรรมดา (อัญชิรญา จันทระปิฎก, 2562) ในความเห็นต่างทางวิชาการ นโยบายประชานิยมเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมและสามารถนำมาใช้ควบคู่กับนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาคได้หากการดำเนินนโยบายไม่ทำลายกรอบนโยบายหลักของเศรษฐกิจมหภาค ก็ถือว่าเป็นนโยบายที่ดีและไม่นำพาประเทศไปสู่ความหายนะ (Dornbusch and Edwards, 1989)

สำหรับลักษณะนโยบายสาธารณะที่จัดเป็นนโยบายประชานิยม (Hibbs 1982 อ้างใน (จรัส สุวรรณมาลา, 2553) ได้กำหนดไว้ว่า ประชาชนในระดับรากหญ้า (Blue collar and unskilled workers) ซึ่งเป็นกรรมกรผู้ใช้แรงงานมีการศึกษาน้อย เป็นแรงงานไร้ฝีมือ และขาดความมั่นคงในการจ้างงาน จะให้ความสำคัญต่อผลงานของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการสร้างรายได้และการจ้างงานมากกว่าคนชั้นกลางที่มีการศึกษาดี (White collar and skilled workers) ที่มีความมั่นคงในการจ้างงานสูงและมีรายได้สูงกว่า ส่วนนักวิชาการ (กันต์ ศรีหาล้าและปิยลักษณ์ โพธิ์วรรณ, 2564) เห็นว่าประชานิยมมีลักษณะเป็น ขบวนการ การกระทำ กิจกรรมที่เน้นความสำคัญที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นหลัก โดยมีแนวคิดเพื่อเอาใจประชาชนส่วนใหญ่ที่ยากจน คนชั้นล่าง แต่ไม่น่าจะหมายถึงเฉพาะประชาชนคนยากจน คนชั้นล่างหรือกรรมกรเท่านั้น น่าจะหมายถึง ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมากกว่า

การดำเนินนโยบายสาธารณะในลักษณะประชานิยมมักจะไม่ได้นำข้อมูลรอบด้านเกี่ยวกับต้นทุนของนโยบาย ฐานเสียงมักเห็นว่ารัฐบาลเป็นผู้ให้แต่ฝ่ายเดียว ในความเป็นจริงทุกนโยบายมีต้นทุน โดยเฉพาะนโยบายประชานิยมอาจไม่เกิดความคุ้มค่าทางการคลัง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Downs เกี่ยวกับภาพลวงตาทางการคลัง (Fiscal Illusion) (จรัส สุวรรณมาลา, 2553)

จากความเห็นของนักวิชาการจะเห็นว่านโยบายประชานิยมมีลักษณะร่วมกันที่สำคัญ 3 ประการ ประการแรก นโยบายที่เกี่ยวกับการให้บางสิ่งเพื่อสร้างความพึงพอใจหรือคะแนนนิยม แก่กลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นฐานคะแนนเสียง ซึ่งครอบคลุมไม่เพียงแต่กลุ่มคนรากหญ้า และผู้มีรายได้น้อย แต่อาจรวมถึงภาคส่วนอื่นของสังคมที่ได้รับผลประโยชน์ โดยนโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการเป็นผู้ชนะในการเลือกตั้ง ประการสอง การให้ข้อมูลของนโยบายที่ขาดความ

สมบูรณ์การให้ข้อมูลแก่ประชาชน เป็นการให้ข้อมูลเฉพาะด้านผลทางบวกที่มีต่อประชาชนที่เป็นฐานเสียง ทำให้ประชาชนเห็นว่ารัฐบาลเป็นผู้ให้ (ชานตาครอส) ประชาชนเป็นผู้รับหรือได้ประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว ถือเป็นภาพลวงตาทางการคลัง ประการสาม นโยบายที่มีความเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลัง ขาดความคุ้มค่าและไม่มีความจำเป็นที่ต้องใช้งบประมาณหรือการกู้เงินในจำนวนที่สูงในสถานการณ์ปกติ

สำหรับคำนิยามนโยบายประชานิยมที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 พบว่ายังไม่ได้มีการให้ความหมายที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม มาตรา 245 ระบุว่า “เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560) ซึ่งมาตรานี้มีความเชื่อมโยงกับลักษณะประการสามของนโยบายประชานิยม จึงให้อำนาจผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบและให้อำนาจในการตั้งกรรมการร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงานปปช.) และ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีความเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลัง

สืบเนื่องจากกฎหมายไทยยังไม่ได้กำหนดคำนิยามของนโยบายประชานิยมที่ชัดเจน การกำหนดลักษณะของนโยบายประชานิยมมีความสำคัญ ซึ่งจากศึกษารวบรวมคำนิยามของนักวิชาการตะวันตก จึงได้ข้อสรุปลักษณะของนโยบายประชานิยม คือ

1. นโยบายประชานิยมจะให้บางสิ่งบางอย่างเพื่อสร้างความพึงพอใจและคะแนนนิยมแก่กลุ่มคนส่วนใหญ่
2. การให้ข้อมูลของนโยบายที่ขาดความสมบูรณ์ของข้อมูลแก่ประชาชน เป็นการให้ข้อมูลเฉพาะด้านผลทางบวก
3. เป็นนโยบายสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลัง ขาดความคุ้มค่าและความจำเป็นในการใช้นโยบาย

การขาดความชัดเจนเกี่ยวกับกำหนดคำนิยามและลักษณะนโยบายประชานิยม ทำให้เกิดข้อถกเถียงในการนำเสนอนโยบายสาธารณะที่มีความโน้มเอียงไปในทางประชานิยมว่าได้สร้างประโยชน์แก่ส่วนรวมได้อย่างไร นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 มีการนำเสนอนโยบายหาเสียงด้านสวัสดิการสังคม ดังเช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการพักหนี้เกษตรกร นโยบายประกันรายได้ เป็นต้น โดยหวังผลเพียงเพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง เมื่อพรรคการเมืองหนึ่งได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งด้วยนโยบายดังกล่าว ส่งผลให้พรรคการเมืองต่างๆ ได้หันมาการออกนโยบายสาธารณะของไทยจึงมีความโน้มเอียงไปในแนวทางของนโยบายประชานิยมโดยขาดการ

พิจารณาที่รอบด้าน ด้วยสังคมไทยมิได้เกิดการตระหนักรู้ว่านโยบายดังกล่าวเปรียบเสมือนกับเหรียญที่มีอยู่ 2 ด้าน พรรคการเมืองมักจะเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสร้างคะแนนนิยม แต่มิได้เสนอข้อมูลอีกด้านหนึ่งของนโยบายที่อาจสร้างความเสียหายต่อฐานะการคลังของรัฐบาล เป็นการเพิ่มภาระหนี้สาธารณะให้แก่คนรุ่นต่อไปที่จะต้องมารับผิดชอบ ดังเช่น โครงการจำหน่ายข้าวทุกเมล็ดแบบไม่มีโคต้า โดยให้ราคาสูงถึงเกวียนละ 15,000 บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาตลาด สมัยรัฐบาลนายถ้อยฉัตร ชินวัตร ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2557 จากที่พรรคเพื่อไทยในขณะนั้นใช้เป็นนโยบายหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2554 เกิดการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งนโยบายและก่อให้เกิดภาระทางการคลัง ดังที่ พล.อ. ประยุทธ์ ชี้แจงในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. 2566 เมื่อวันที่ 31 พ.ค. 2566 ว่า “โครงการรับจำหน่ายข้าวนำมาซึ่งความเสียหายขาดทุนถึง 957,000 ล้านบาท”

ภายใต้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 ได้มีการเพิ่มเติมเพื่อป้องกันความเสียหายจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยระบุใน “มาตรา 245 เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้นให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย”(ราชกิจจานุเบกษา, 2560) ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายคือต้องการให้ผู้ดำเนินนโยบายมีความรัดกุมในการพิจารณาถึงผลกระทบและความเสียหายของนโยบายและให้องค์กรอิสระเป็นผู้คอยตรวจสอบและดำเนินการตามกฎหมายฟ้องเอาผิดกับผู้เกี่ยวข้องหากมีการกระทำความผิด

ในทางปฏิบัติเพื่อป้องกันการนำเสนอนโยบายที่มีความสุ่มเสี่ยงทางการคลังในการหาเสียงเลือกตั้ง จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองปี พ.ศ. 2560 (กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2560) มาตรา 57 ซึ่งมีเนื้อความดังนี้ “การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการประกาศโฆษณาให้คำนึงถึงความเห็นของสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด นโยบายใดที่ต้องใช้จ่ายเงิน การประกาศโฆษณานโยบายนั้น อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

1. วงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ
2. ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย

### 3. ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย

ในกรณีพรรคการเมืองไม่ได้จัดทำรายการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินการให้ครบถ้วนและถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด” (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง, 2560) ซึ่งเป็นการเขียนให้อำนาจ กกต. กว้างๆ และเพื่อให้พรรคการเมืองส่งข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ทั้งนี้กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีความเกี่ยวข้องกับบทบาหน้าที่ของ กกต. ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 (กฎหมาย กกต. พ.ศ. 2560) มาตรา 22 (1) ให้อำนาจ กกต.ออกหนังสือแจ้งให้พรรคการเมืองปฏิบัติ ตาม พรป.พรรคการเมือง มาตรา 57

สำหรับนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท ให้กับผู้มีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป ของพรรคเพื่อไทยในการหาเสียงเลือกตั้งหาเสียงเลือกตั้งเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2566 ได้มีการยื่นเอกสารตามประกาศของ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ให้พรรคการเมืองดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองปี 2560 มาตรา 57 แก่ กกต. จากหนังสือที่พรรคเพื่อไทยได้แจ้งต่อ กกต. ว่าที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินนโยบาย “**โดยใช้การบริหารงบประมาณปกติ และการบริหารระบบภาษี**” ซึ่งยังขาดความชัดเจนในส่วนแหล่งที่มาของเงินงบประมาณ หลังจากนั้นพรรคเพื่อไทยก็ดำเนินการประชาสัมพันธ์นโยบายในการหาเสียงต่อประชาชน เมื่อพรรคเพื่อไทยได้เข้ามาบริหารประเทศต้องดำเนินนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาทตามที่ได้หาเสียงไว้ใช้วงเงินสูงถึง 560,000 ล้านบาท ก็เป็นที่ถูกถกเถียงกันมากในสังคม **รวมทั้งในหมู่นักวิชาการถึงแหล่งเงินงบประมาณนโยบายนี้จะมาจากที่ใด** และการดำเนินนโยบายนี้จะได้ผลคุ้มค่าไหม

นโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท เป็นหนึ่งตัวอย่างของพรรคการเมืองในการดำเนินตาม พรป.พรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ตาม มาตรา 57 ที่ผ่านการยื่นนโยบายให้กับทาง กกต. เป็นที่เรียบร้อยหลังจากนั้น กกต.ก็ไม่ได้ดำเนินการใดๆที่เป็นการแจ้งแก่สาธารณะชน จนกระทั่งมีนาย ศรีสุวรรณ จรรยา เลขาธิการสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย ได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และนายทะเบียนพรรคการเมือง ว่าในเอกสารชี้แจงของพรรคเพื่อไทยได้ระบุแหล่งที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการว่าจะใช้การบริหารงบประมาณปกติ และบริหารระบบภาษีนั่น ซึ่งเป็นการชี้แจงตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตามมาตรา 57 หรือไม่?

การที่พรรคการเมืองได้ปฏิบัติตาม พรป.พรรคการเมือง มาตรา 57 ของกฎหมายดังกล่าว และยังสามารถหาเสียงด้วยนโยบายที่มีความเป็นประชานิยมซึ่งใช้งบประมาณที่สูงจึงสะท้อนว่า กกต. มีบทบาทหน้าที่ค่อนข้างจำกัดเพียงแค่รับเรื่องหนังสือชี้แจงจากพรรคการเมือง **กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจ กกต. ในการพิจารณา และให้อำนาจในการรับรอง หรือยับยั้งนโยบายที่มีความสุ่มเสี่ยง**

**ทางการคลัง** ทำให้พรรคการเมืองเมื่อชนะการเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาลซึ่งต้องดำเนินนโยบายตามที่ได้หาเสียงไว้

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่กล่าวถึงการนำเสนอโยบายของพรรคการเมืองภายใต้ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย (เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, 2563) ได้กล่าวว่าพรรคการเมืองถือว่าเป็นสถาบันหลักที่เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่าง "ภาครัฐ" กับ "ภาคประชาชน" เพราะพรรคการเมืองจะนำเอาปัญหาหรือความต้องการของประชาชนมาแปลงเป็นนโยบายของพรรค และนำนโยบายที่หาเสียงไปดำเนินการเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในบริการสาธารณะจำเป็น อย่างไรก็ตามนโยบายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้สามารถเข้าถึงบริการและสวัสดิการของรัฐได้ถือเป็นหนึ่งในแนวทางที่ทำให้พรรคการเมืองได้รับคะแนนนิยมจากฐานเสียง และนำไปสู่การได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง (Downs, 1957) ได้แย้งว่า นโยบายของพรรคการเมืองอาจไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่รอบด้าน การมุ่งเน้นที่ผลการเลือกตั้งจนมีความโน้มเอียงไปสู่การออกนโยบายประชานิยมทำให้นโยบายสาธารณะที่ดีต่อสังคมส่วนรวมมิได้ถูกนำเสนอจากพรรคการเมือง ปრაภฏการณ์นี้สามารถอธิบายด้วยหลักทฤษฎีผู้ออกเสียงมัธยฐาน (Median Voter Theorem) ดังจะเห็นว่าการเลือกตั้งของประเทศไทยครั้งล่าสุด พรรคการเมืองต่างๆ ได้นำเสนอโยบายเรือธงที่โน้มเอียงไปสู่ประชานิยม โดยให้ข้อมูลแก่ประชาชนที่เป็นฐานเสียงว่า “เขาจะได้รับอะไร เมื่อเลือกพรรคการเมืองดังกล่าว” แต่ไม่ได้สร้างความตระหนักถึงข้อมูลอีกด้านหนึ่งที่เป็นต้นทุนทางการคลังจากการดำเนินนโยบายซึ่งสอดคล้องกับคำว่า ภาพลวงทางการคลัง (Fiscal Illusion) โดย Amilcare Puviani อังโน (อัญชิรญา จันทรปิฎก, 2562) นโยบายที่มุ่งเน้นในการสร้างคะแนนนิยมจากฐานเสียง เป็นการให้ข้อมูลที่ขาดความสมบูรณ์ Asymmetric Information ทำให้ประชาชนมีความเข้าใจในสถานะทางการคลังที่คลาดเคลื่อนเกิดจากการขาดความเชื่อมโยงของระบบการจัดเก็บรายได้และการจัดบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกัน การขาดความรับผิดชอบทางการคลังเกิดผลกระทบทางเสถียรภาพการคลัง อาจจะสังเกตได้จากการตั้งงบประมาณขาดดุลและอัตราหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สร้างทัศนคติของฟรีให้ประชาชน ที่คอยแต่รอรับประโยชน์จากกิจการของรัฐ

การเปิดเสรีให้พรรคการเมืองดำเนินการหาเสียงในลักษณะที่เป็นนโยบายประชานิยม โดยมุ่งเน้นการสร้างคะแนนนิยม แต่ขาดความรอบคอบในความเหมาะสมภายใต้บริบททางบริบททางสังคม เศรษฐกิจ ฐานะการคลัง และสภาพแวดล้อมต่างๆ หากปล่อยให้พรรคการเมืองได้ดำเนินการหาเสียงด้วยนโยบายประชานิยมและเมื่อพรรคการเมืองนั้นได้เป็นฝ่ายบริหารประเทศ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่พรรคการเมืองต้องขับเคลื่อนนโยบายที่หาเสียง ซึ่งปลายทางของการดำเนินนโยบาย คือ การสร้างความเสียหายต่อภาคการคลังของรัฐบาล ในต่างประเทศพบว่าเมืองคอร์กกลางที่คอยทำหน้าที่ในการสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลในเชิงลึกและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน



รวมทั้งเป็นองค์กรที่เป็นตัวกลางในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองนำเสนอนโยบายที่มีความเป็นไปได้ ภายใต้กฎหมายและข้อจำกัดทางการคลัง การดำเนินนโยบายที่ขาดความรอบคอบถือเป็นจุดเริ่มต้นของหายนะทางเศรษฐกิจและสังคม

ในกรณีของประเทศอินเดีย มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณอินเดีย ประกาศใช้ เมื่อ 25 มกราคม 2493 มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานจัดการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา สภากฎหมายของรัฐ ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดีให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย ในการพัฒนาระบบการปกครองประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีบทบาทสำคัญต่อการให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนที่สามารถนำเสนอและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยรวม

ประเทศอินโดนีเซียมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตั้งองค์กรจัดการการเลือกตั้งขึ้น โดยต้องเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ โดยตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งทั่วไป (Komisi Pemilihan Umum / KPU) ในปี 1999

สำหรับ กกต. ถือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีหน้าที่หลักเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง หรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งปัจจุบันมีข้อถกเถียงถึงบทบาทหน้าที่ของ กกต. ว่าควรมีอำนาจในการพิจารณาและยับยั้งการนำเสนอของพรรคการเมืองที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการสร้างความเสียหายต่อภาคการคลังของประเทศในภาพรวมหรือไม่

จึงเป็นที่มาของการศึกษาบทบาทหน้าที่และการดำเนินงานพิจารณานโยบายประชานิยมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการหาเสียงของพรรคการเมือง อันสืบเนื่องจากนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท ได้สะท้อนว่า กกต. ได้ดำเนินการตามกฎหมายพรรคการเมืองตามบทบาทหน้าที่ภายใต้กฎหมายที่ได้กำหนดไว้ซึ่งเป็นข้อจำกัด โดยเฉพาะกฎหมายพรรคการเมือง ตามมาตรา 57 ที่มีแนวทางให้พรรคการเมืองระบุแหล่งที่มาของเงินในการดำเนินนโยบาย ข้อมูลจากพรรคการเมืองที่ กกต. ได้รับถือว่าได้เสร็จสิ้นและสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดจึงนำไปสู่ปัญหาในภายหลังจากการเลือกตั้ง จึงเป็นข้อถกเถียงว่าระบบกลั่นกรองดังกล่าวภายใต้กฎหมายพรรคการเมืองมาตรา 57 อาจจะไม่เพียงพอ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นกลไกในการกลั่นกรอง พิจารณา และรับรองนโยบายที่พรรคการเมืองจะนำไปใช้ในการหาเสียงอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ก็มีข้อโต้แย้งว่าอาจเป็นการให้อำนาจมากเกินไปแก่ กกต. ในการกำหนดอนาคตของพรรคการเมืองที่นำเสนอในสนามเลือกตั้ง การตรวจสอบการนำเสนอของพรรคการเมืองควรเป็นหน้าที่ขององค์กรอิสระอื่น ดังนั้นการศึกษาข้อดีและข้อเสียจากสองแนวคิดระหว่างสนับสนุนเพิ่มหรือคง

รักษาบทบาทหน้าที่อำนาจของ กกต. ณ ปัจจุบัน ในการส่งเสริมการให้ข้อมูล และกำกับดูแลความเหมาะสมการนำเสนอนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้การหาเสียงเลือกตั้ง ประกอบกับการถอดบทเรียนบทบาทของ กกต. ในต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปของบทบาทหน้าที่ของ กกต. ที่ควรจะเป็นในการรับมือกับการนำเสนอนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองในอนาคต

## 1.2 คำถามการวิจัย

การหาเสียงเลือกตั้งที่ใช้นโยบายด้านสวัสดิการสังคม นโยบายเศรษฐกิจ ที่เปรียบเสมือนการลด- แลก- แจก- แถม โดยหวังผลเพื่อให้ได้ชัยชนะจากเลือกตั้งซึ่งจะนำมาสู่การออกนโยบายสาธารณะที่มีความโน้มเอียงไปในแนวทางของนโยบายประชานิยม ซึ่งอาจขาดการพิจารณาที่รอบด้าน โดยเฉพาะด้านการเงิน- การคลัง และขาดมิติของการส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายในลักษณะนี้เป็นระยะเวลายาวนานอาจจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในอนาคตได้ นำมาซึ่งคำถามว่า การควบคุมนโยบายประชานิยมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะบทบาทหน้าที่และการดำเนินงานพิจารณานโยบายประชานิยมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการหาเสียงของพรรคการเมืองซึ่งเปรียบเสมือนต้นน้ำในการออกนโยบายควรมีมาตรการเช่นใด เพื่อป้องกันความเสียหายทางการเงินและรักษาเสถียรภาพทางการคลัง เมื่อนำมาเชื่อมโยงกับนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท คำถามที่ควรจะศึกษา คือ

1) การพิจารณานโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นอย่างไร? และมีกฎหมาย หลักเกณฑ์และข้อจำกัดที่เกี่ยวข้อง อย่างไร?

2) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ควรมีแนวทางในการกำกับดูแลและรับมือนโยบายประชานิยมที่พรรคการเมืองใช้ในการหาเสียงในอนาคตอย่างไร?

## 1.3 วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ กฎหมาย หลักเกณฑ์และข้อจำกัดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง(กกต.) กับการพิจารณา “นโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท”

2) ข้อเสนอแนะ บทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่ควรมีในการกำกับดูแลและการรับมือกับการออกนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองในอนาคต

## 1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

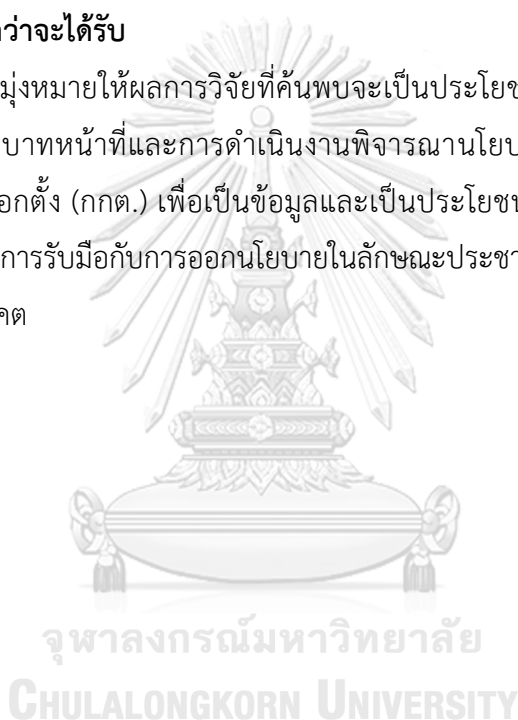
งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร หนังสือ งานวิจัย บทความทั้งในและต่างประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนโยบายสาธารณะ, นักวิชาการรัฐศาสตร์, นักการเมือง, นักกฎหมาย, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

### 1.5 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะศึกษาจากบทบาทหน้าที่และการดำเนินงานพิจารณาโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง(กกต.) โดยการค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับ นโยบายประชานิยม นโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย,พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองปี 60 และ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษาข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ นักวิชาการ นักเศรษฐศาสตร์ นักลงทุน นักการเมือง แล้วนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ และเสนอเป็นความเรียงเพื่อตอบคำถามวิจัย

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยมีความมุ่งหมายให้ผลการวิจัยที่ค้นพบจะเป็นประโยชน์กับประชาชน ผู้สนใจรวมทั้งผู้เกี่ยวข้องในด้านบทบาทหน้าที่และการดำเนินงานพิจารณานโยบายประชานิยมของ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อเป็นข้อมูลและเป็นประโยชน์ในศึกษาสำหรับวางมาตรการ กำกับดูแลป้องกันและการรับมือกับการออกนโยบายในลักษณะประชานิยมในการหาเสียงเลือกตั้งของ พรรคการเมืองในอนาคต



## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยวิเคราะห์บทบาทหน้าที่และการพิจารณานโยบายประชานิยมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการหาเสียงของพรรคการเมือง (กรณีศึกษา นโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต) ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมจากงานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎีตลาดการเมือง

##### 2.1.1 ทฤษฎีตลาดการเมือง

การตลาดทางการเมือง คือ วิธีการที่พรรคการเมือง นักการเมือง รัฐบาล ใช้วิธีการทางการตลาดและแนวความคิดเพื่อสร้างความเข้าใจและพัฒนาผลิตภัณฑ์และความเข้าใจทางการเมืองเพื่อตอบสนองกับการตลาดในการสื่อสารและโต้ตอบกับตลาดการเมืองเพื่อการได้ผลตามที่ต้องการ (Jennifer Lees-Marshment, 2011)

การตลาดทางการเมือง หมายถึง การที่พรรคการเมือง นักการเมือง หรือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้การวิจัยสำรวจความคิดเห็น และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางการเมือง เพื่อผลิตหรือสนับสนุนการแข่งขันในการเลือกตั้งเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และทำให้คนเลือกโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ (Hamer, 2012)

การตลาดทางการเมือง คือ “พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และหรือองค์การ การปกครองท้องถิ่น เสาะหาความต้องการและโฆษณา ผลิตภัณฑ์ ที่ตรงกับความต้องการของกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยการประยุกต์เทคนิคและแนวคิดทางการตลาดในการทำธุรกิจขององค์กรมาปรับใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการเมืองเพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนเป็นการตอบแทนโดยนักการเมืองและนโยบายเปรียบเสมือนสินค้าที่มีพรรคการเมืองเป็นตราสินค้า” (ศุภสัณห์ พรประภา, 2021)

##### 2.1.2 ทฤษฎีการออกคะแนนเสียงบนหลักการมัธยฐาน (Median Voter)

นักเศรษฐศาสตร์การเมืองมักใช้ ทฤษฎีผู้ออกเสียงมัธยฐาน (Median Voter Theorem) อธิบายผลการเลือกตั้ง ทฤษฎีดังกล่าวเสนอว่า ผู้ที่จะได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่คือกลุ่มที่เสนอ นโยบายได้ถูกต้องโดนใจ ‘ผู้ออกเสียงมัธยฐาน (Median Voters)’ หรือคนกลางๆ ในประเทศ ซึ่งมีจำนวนมากที่สุด ในขณะที่พรรคการเมืองที่มีนโยบายสุดขั้วมักจะไม่ได้รับเสียงตอบรับที่ดีนัก เพราะมักจะต้องใจแค่คนกลุ่มเล็กๆ ในสังคม (Downs, 1957)

##### 2.1.3 แนวคิดทฤษฎีนโยบายสาธารณะและนโยบายประชานิยม

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงหมายถึง

การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จและเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา ซึ่งตามอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบาย คือ การบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดโครงสร้างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Lester & Bowman, 1989)

Friedrich ได้ให้ความเห็นว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอที่เกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วย ปัญหา อุปสรรคและโอกาส ซึ่งนโยบายจะถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน การกำหนดนโยบายนั้นมิได้เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วนแต่นโยบายส่วนใหญ่จะต้องผ่านการพิจารณาเป็นขั้นตอนซึ่งจะมีฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญกับฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบาย (Friedrich, 1963)

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ยังไม่อาจจะให้คำนิยามได้อย่างครอบคลุม ชัดเจน และเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป ดังที่ (Heclo & Wildavsky, 1981) ได้ให้ข้อสังเกตว่านิยามความหมายของ นโยบายสาธารณะ ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของนักวิเคราะห์นโยบายแต่ละคนว่าจะมีความเห็นอย่างไร โดยแต่ละคนอาจจะเห็นแตกต่างกันหรืออาจไม่ยอมรับความเห็นของคนอื่นในที่สุดแล้วแต่ละคนจะเห็นว่า “ความคิดเห็นของตนนั้นถูกต้อง” ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการให้คำนิยามนโยบายสาธารณะ

การศึกษาเชิงวิเคราะห์และวิจารณ์ เรื่องนโยบายประชานิยม ประชาธิปไตยในประเทศไทย เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นว่านโยบายในการหาเสียงจะมีลักษณะเสนอว่าจะให้เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถชนะการเลือกตั้ง และเป็นการเปลี่ยนผ่านจากนโยบายที่มุ่งตอบโจทก์เรื่องสวัสดิการพื้นฐานของประชาชน และการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น นโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรค การเรียนฟรี มาเป็นนโยบายที่มีลักษณะ “สัญญาว่าจะให้” เพื่อจะได้ชนะการเลือกตั้งและเป็นนโยบายใช้ในการตลาดนำการเมืองและอาจจะไม่ตอบโจทก์สวัสดิการขั้นพื้นฐาน ซึ่งนโยบายลักษณะนี้ทำให้เกิดการระงับประมาณ เกิดการบริโภคนิยมที่เกินพอดี และเกิดผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยสำนักวิชาการและสำนักกฎหมายร่วมกันจัดทำสาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลกระทบต่อนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบัญญัติต่อความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม มีบทสรุปตอนหนึ่งกล่าวว่า นโยบายประชานิยมทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดขึ้นจริงแต่เป็นการแข่งขันทางนโยบายที่พยายามจะเป็นประชานิยมมากกว่ากันเพื่อหวังคะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้งซึ่งเปิดเผยเฉพาะผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับแต่ไม่ได้รับทราบถึงภาระหนี้สาธารณะที่จะก่อให้เกิดขึ้นแก่รัฐทั้งยังไม่ทราบว่าจะมี

ผลกระทบในอนาคตด้านลบอย่างไรซึ่งส่งผลให้ในหลายๆนโยบายสร้างภาระทางการเงินการคลังของประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาวจะผูกพันเงินงบประมาณที่รัฐบาลต้องเข้าไปปรับภาระค่าใช้จ่าย (สำนักวิชาการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

## 2.2 นโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท ของพรรคเพื่อไทย

### 2.2.1 ที่มาของนโยบาย

นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจที่พรรคเพื่อไทยได้หาเสียงไว้ตั้งแต่ช่วงการเลือกตั้งโดยจะแจกเงินจำนวน 10,000 บาท ให้กับประชาชนผ่านกระเป๋าเงินดิจิทัล (Digital Wallet) ที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐบาลพรรคเพื่อไทย โดยมีระบบบล็อกเชน (Blockchain) ที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้อยู่เบื้องหลัง เพื่อกระจายรายได้สู่ชุมชนและกระตุ้นเม็ดเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายนี้จะแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท ให้กับทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป ใช้จ่ายภายในรัศมี 4 กิโลเมตร ภายใน 6 เดือน ที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการจะใช้งบประมาณปกติและบริหารระบบภาษีจาก ส่วนความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย มี 4 ข้อ ดังนี้

- 1) ประชาชนได้รับเงินดิจิทัลกันถ้วนทั่วที่มีเงื่อนไขเป็นประโยชน์สูงสุด ต่อการกระตุ้น และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เกิดเงินหมุนเวียนในทุกพื้นที่ของประเทศ ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างเท่าเทียม และขยายตัวสูงกว่าเม็ดเงินที่ใช้
- 2) ประชาชนทุกคนมีกระเป๋าเงินดิจิทัล ซึ่งจะทำให้เป็นประโยชน์ต่อมาตรการทางการคลังในอนาคต เพราะสามารถใส่โปรแกรมเพื่อระบุเงื่อนไขไปในเงินดิจิทัลได้ ทำให้มาตรการทางการคลังมีประสิทธิภาพสูงสุด
- 3) ประเทศเข้าสู่ระบบการเงินรูปแบบใหม่ ผ่านเทคโนโลยีบล็อกเชน เพื่อรองรับการเปลี่ยนของระบบการเงินโลก
- 4) ภาคธุรกิจได้รับอานิสงส์จากกำลังซื้อประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างเท่าเทียมทั่วถึงในทุกพื้นที่ สำหรับผลกระทบและความเสี่ยงนโยบาย ต้องจัดสรรงบประมาณแต่ประโยชน์ที่ได้รับสูงกว่างบประมาณที่ใช้ ซึ่งที่กล่าวมาเป็นข้อมูลที่ทางพรรคเพื่อไทยได้ส่งชี้แจงให้กับ กกต. ในช่วงการเลือกตั้ง และเมื่อได้เป็นรัฐบาลจึงได้มีการดำเนินนโยบายแจกเงินดิจิทัลตามที่ได้หาเสียงไว้

### 2.2.2 ต้นทุนในการดำเนินนโยบาย

การดำเนินนโยบายแจกเงินดิจิทัล จำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณสูงถึง 560,000 ล้านบาทซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างมากซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลใช้วิธีการงบประมาณแบบขาดดุลมาโดยตลอด หากมีการดำเนินนโยบายแจกเงินดิจิทัลจะยิ่งทำให้เกิด ภาวะการณ์ขาดดุลการคลังมากยิ่งขึ้นซึ่งจะเป็นภาระทางการคลัง การขาดดุลของภาครัฐ จากภาวะมาตรการกึ่งการคลังที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก หมายความว่าความจำเป็นต้องมีการกู้เงินเพิ่มขึ้นในอนาคต ต้นทุนที่สำคัญที่สุด คือต้นทุนค่าเสีย

โอกาสในการนำเงินไปใช้เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปเศรษฐกิจไทยเชิงโครงสร้างในระยะยาว การใช้จ่ายในจำนวนเงินมากถึง 560,000 ล้านบาทจะทำให้รัฐบาลไทยมีต้นทุนค่าเสียโอกาสในการนำเงินไปใช้ลงทุนในโครงการอื่น ๆ ที่เกิดประโยชน์กับเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในอนาคต

## 2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายที่สุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลัง

### 2.3.1 รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 62 และมาตรา 245

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 มาตรา 62 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา 245 เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้นให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560)

ซึ่งมาตรานี้ให้อำนาจผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบและให้อำนาจในการตั้งกรรมการร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลัง

### 2.3.2 พระราชบัญญัติวินัยการคลังภาครัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 มาตรา 27 กำหนดให้กิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการเงินการคลังในอนาคตให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบต้องจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ สำหรับแหล่งที่มาของเงินในการดำเนินโครงการแจกเงินดิจิทัล

นอกเหนือจากการใช้งบประมาณที่มีค่อนข้างจำกัด การพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะแหล่งเงินที่มาจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งการนำเงินออมของประชาชนมาใช้ในการดำเนินโครงการนี้ รัฐบาลยังคงต้องแบกรับภาระทางการคลังในทางอ้อม ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ โดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการนั้น ทั้งนี้ การใช้เงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อดำเนินโครงการต่างๆ ตามนโยบายรัฐบาล มาตรา 28 ได้กำหนดเพดานการใช้เงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจไว้ที่ร้อยละ 32 ต่อจีดีพี การดำเนินโครงการการแจกเงินดิจิทัล จะทำให้รัฐบาลจะต้องขยายเพดานการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 45 ต่อจีดีพี

### 2.3.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองปี พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ซึ่งมีความดังนี้ “การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการประกาศโฆษณาให้คำมั่นถึงความเห็นของสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด นโยบายใดที่ต้องใช้จ่ายเงิน การประกาศโฆษณานโยบายนั้น อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- 1) วงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ
- 2) ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย
- 3) ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย

ในกรณีพรรคการเมืองไม่ได้จัดทำรายการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินการให้ครบถ้วนและถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560)

### 2.3.4 การออกกฎหมายเฉพาะเพื่อกู้เงิน

พระราชกำหนด (พ.ร.ก.) เป็นกฎหมายรูปแบบหนึ่งซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญวางไว้ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือ พุดง่ายๆ ว่าเป็นเครื่องมือในการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายแทนสภา แต่ต้องมีเหตุจำเป็นและฉุกเฉิน

โดยรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 172 กำหนดว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้” ซึ่งคำว่า ฉุกเฉิน ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายไว้ว่า “ที่เป็นไปโดยปัจจุบัน ทันด่วน และต้องรีบแก้ไขโดยพลัน”



และคำว่า “จำเป็น เร่งด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” หมายถึง ต้องทำทันที ถ้าไม่ทำจะเกิดผลร้ายแรงตามมา

พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา หรือ พูดง่ายๆ ว่า ในกรณีที่รัฐต้องการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใดๆ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 81 กำหนดว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา แต่ทั้งนี้ ผู้ที่มีสิทธิเสนอร่าง พ.ร.บ. ต่อสภาอยู่ในมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี หรือ ส.ส. ไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าคน หรือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน

สำหรับขั้นตอนการพิจารณากฎหมายนั้นจะเริ่มต้นที่สภาผู้แทนฯ และจะแบ่งออกเป็น 3 วาระด้วยกัน ได้แก่

วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ เป็นการพิจารณาหลักการของร่างกฎหมาย โดยผู้เสนอร่างกฎหมายจะมาชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบ ความจำเป็นที่ต้องออกกฎหมายนั้นๆ

วาระที่ 2 ขึ้นกรรมาธิการ เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นรายมาตรา อาจเพิ่ม ตัดทอน หรือแก้ไขบางมาตรา หรือบางถ้อยคำให้สมบูรณ์ขึ้น แต่ต้องไม่ขัดแย้งกับหลักการของร่างกฎหมายฉบับนั้น โดยสภาอาจให้ ส.ส. ทุกคนร่วมพิจารณาในรายละเอียดก็ได้ เรียกว่า คณะกรรมาธิการเต็มสภา

วาระที่ 3 ขึ้นลงมติเห็นชอบ เป็นการลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายทั้งฉบับ ไม่มีการอภิปรายใดๆ และจะแก้ไขข้อความใดๆ ไม่ได้ ถ้ามีมติเห็นชอบก็จะนำไปสู่การพิจารณาของวุฒิสภา แต่ถ้าไม่เห็นชอบร่างนั้นก็ป็นอันตกไป

โครงการแจกเงินดิจิทัลของรัฐบาล ยังขาดความชัดเจนถึงแหล่งที่มาของเงิน มีความสับสนเสี่ยงต่อการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 เนื่องจากชี้แจงแหล่งที่มาของเงินทุนในการดำเนินนโยบายไม่ชัดเจน สุ่มเสี่ยงต่อการขัดวินัยทางการคลังตามมาตรา 62 ซึ่งกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายของภาครัฐที่ต้องใช้เงินทุนในระดับสูงต่าง ๆ จะต้องดำเนินตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 27 กำหนดให้กิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต ทำให้ไม่สามารถดำเนินนโยบายแจกเงินดิจิทัลโดยใช้เงินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีค่อนข้างจำกัด

การออกพระราชกำหนด (พ.ร.ก.) เพื่อกู้เงินสำหรับดำเนินนโยบายแจกเงินดิจิทัลถึงแม้จะเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีแต่ก็ไม่เป็นไปตามกฎหมายซึ่งให้ พ.ร.ก. ต้องใช้ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เท่านั้น นั่นหมายความว่า การดำเนินนโยบายแจกเงินดิจิทัล

ความเป็นไปได้มากที่สุดของแหล่งเงินในการขับเคลื่อนนโยบายคงต้องให้การตราเป็นพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) เงินกู้สำหรับนโยบายแจกเงินดิจิทัล โดยผ่านความเห็นชอบทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

## 2.4 กฎหมายและบทบาทของ กกต.

### 2.4.1 บทบาทตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560

มาตรา 224 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- 1) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ
  - 2) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตั้งตาม (1) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร
  - 3) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (2) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งตาม (1) มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย
  - 4) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (1) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม
  - 5) ควบคุมดูแลดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย
  - 6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (2)
- คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนดำเนินการหรือมอบหมายให้คณะบุคคลดำเนินการภายใต้การกำกับของกรรมการการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้

กกต. จะมีอำนาจหน้าที่โดยสรุปอยู่ 3 ประการ คือ

- 1) จัดการเลือกตั้ง คือการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ

- 2) สืบสวน ไต่สวน และวินิจฉัย คือ การสืบสวนหรือไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ รวมทั้งการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครและสมาชิกสภาที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง
- 3) ออกกฎระเบียบ คือ การออกกฎระเบียบ คำสั่ง ข้อกำหนดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

#### 2.4.2 กฎหมาย กกด. เกี่ยวข้องกับการรับรองนโยบายหาเสียงของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองปี พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ซึ่งกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งต้องได้รับความเห็นชอบของสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ต้องชี้แจง วงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ, ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย, ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย หากพรรคการเมืองไม่ได้ชี้แจงให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินการให้ครบถ้วนและถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด”

#### 2.4.3 บทบาทปัจจุบันของ กกด. ในการรับมือกับนโยบายประชานิยมของพรรคการเมือง

บทบาทอำนาจหน้าที่ ของ กกด. ในปัจจุบันทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง สืบสวน ไต่สวน และวินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ รวมทั้งการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครและสมาชิกสภา ที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง และ ออกกฎระเบียบคำสั่ง ข้อกำหนดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นอำนาจหลักของ กกด. แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการพิจารณารับรองหรือยับยั้งนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองซึ่งอาจสร้างผลกระทบทางลบ หรือสร้างความเสียหายต่อประเทศ

### 2.5 องค์การอิสระกำกับดูแลการเลือกตั้งในต่างประเทศ

คณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศอินเดีย จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2493 (ค.ศ. 1950) เพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้ง มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา สภากฎหมายของรัฐ ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 6 ปี ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดีย จะมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) จัดเตรียมและดูแลปรับปรุงทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- 2) ตรวจสอบและควบคุมดูแลผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 3) รับจดทะเบียนพรรคการเมือง
- 4) ตรวจสอบการหาเสียงเลือกตั้ง และแหล่งเงินทุนของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
- 5) อำนวยความสะดวกให้กับสื่อมวลชนในการออกอากาศเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง

6) จัดเตรียมและจัดหาสถานที่ตั้งของหน่วยเลือกตั้ง

7) ดูแลการนับคะแนน และประกาศผลการเลือกตั้ง

บทบาทในการจัดการเลือกตั้งในเว็บไซต์ของ กกต. อินโดนีเซียระบุวิสัยทัศน์ของ กกต. ว่าเป็นองค์กรจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ เป็นมืออาชีพ และมีความซื่อสัตย์ เพื่อให้สามารถจัดการเลือกตั้งที่มีลักษณะเป็นการเลือกตั้งโดยตรง สาธารณะ เสรี เป็นความลับ ซื่อสัตย์ และยุติธรรม ส่วนหน้าที่ของ กกต. คือ

- 1) พัฒนาคุณภาพการจัดการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเข้าถึงได้
- 2) เพิ่มความซื่อสัตย์ ความเป็นอิสระ ความสามารถ และความเป็นมืออาชีพของผู้จัดการเลือกตั้งโดยการเสริมสร้างจรรยาบรรณของผู้จัดการเลือกตั้ง
- 3) การร่างระเบียบการเลือกตั้งที่ให้ความแน่นอนทางกฎหมาย มีความก้าวหน้า
- 4) ปรับปรุงคุณภาพบริการเลือกตั้งสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม
- 5) เพิ่มการมีส่วนร่วมและคุณภาพของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง ผู้ลงคะแนนเสียงเป็นเจ้าของอธิปไตยของรัฐที่เข้มแข็ง
- 6) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดการเลือกตั้ง

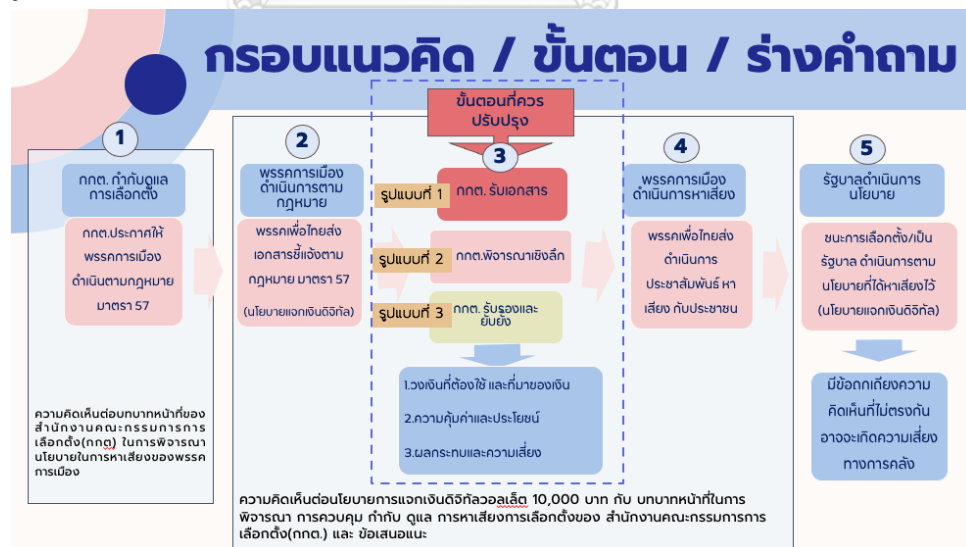
## 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง/วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่กล่าวถึงการนำเสนอนโยบายของพรรคการเมืองภายใต้ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง (2563) ได้กล่าวว่าพรรคการเมืองถือว่าเป็นสถาบันหลักที่เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่าง "ภาครัฐ" กับ "ภาคประชาชน" เพราะพรรคการเมืองจะนำเอาปัญหาหรือความต้องการของประชาชนมาแปลงเป็นนโยบายของพรรคเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในบริการสาธารณะจำเป็น นโยบายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้สามารถเข้าถึงบริการและสวัสดิการของรัฐได้ ถือเป็นหนึ่งในแนวทางที่ทำให้พรรคการเมืองได้รับคะแนนนิยมจากฐานเสียง จนได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง Anthony Downs (1957) ได้แย้งว่านโยบายของพรรคการเมืองอาจไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่รอบด้าน การมุ่งเน้นที่ผลการเลือกตั้งจนมีความโน้มเอียงไปสู่การออกนโยบายประชานิยม ทำให้นโยบายสาธารณะที่ดีต่อสังคมส่วนรวมมิได้ถูกนำเสนอจากพรรคการเมือง ปราบกฎการฉ้อโกงเลือกตั้งกับหลักทฤษฎีผู้ออกเสียงมัธยฐาน (Median Voter Theorem) ดังจะเห็นว่าการเลือกตั้งของประเทศไทยครั้งล่าสุด พรรคการเมืองต่างๆ ได้นำเสนอเสนอแนะนโยบายที่โน้มเอียงไปสู่ประชานิยม โดยให้ข้อมูลแก่ประชาชนที่เป็นฐานเสียงว่า “เขาจะได้รับอะไร เมื่อเลือกพรรคการเมืองดังกล่าว” แต่ไม่ได้สร้างความตระหนักถึงข้อมูลที่เป็น

ต้นทุนทางการคลังจากการดำเนินนโยบายซึ่งสอดคล้องกับคำว่า ภาพลวงทางการคลัง (Fiscal Illusion) โดย Amilcare Puviani (1903, อ้างในอัญชิรญา จันทรปิฎก 2562) นโยบายที่มุ่งเน้นในการสร้างคะแนนนิยมจากฐานเสียง เป็นการให้ข้อมูลที่ขาดความสมบูรณ์ Asymmetric Information ทำให้ประชาชนขาดความตระหนักถึงต้นทุนในการดำเนินนโยบายและความเสี่ยงทางการคลังที่อาจจะเกิดขึ้น ในกระบวนการเลือกตั้งถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ประชาชนควรได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายของพรรคการเมืองที่ลงสมัครในสนามเลือกตั้ง บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหนึ่งในองค์กรอิสระที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งให้มีการแข่งขันด้วยความยุติธรรม ในปัจจุบันสังคมไทยได้รับอิทธิพลนโยบายประชานิยมที่พรรคการเมืองต่างๆ ได้ใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยม ครั้นเมื่อพรรคการเมืองที่ใช้นโยบายประชานิยมหาเสียงและได้รับเลือกเข้ามาบริหารประเทศ กลับต้องเผชิญกับข้อจำกัดทางกฎหมายด้านการเงินการคลัง จนเกิดประเด็นที่สังคมตั้งคำถามว่า ภายใต้พระราชบัญญัติ มาตรา 57 บทบาทที่คณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทยได้ดำเนินการกับนโยบายประชานิยมที่แต่ละพรรคการเมืองต่างๆ เหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ สำหรับแนวโน้มในอนาคตที่พรรคการเมืองจะนำเสนอนโยบายประชานิยมมากขึ้น กกด. ควรมีบทบาทในการรับมือกับนโยบายประชานิยมที่เหมาะสมอย่างไร

2.7 กรอบแนวคิดงานวิจัย

รูปภาพที่ 1 กรอบแนวคิดงานวิจัย



พระราชบัญญัติประกอบพรการเมือง มาตรา 57 ของกฎหมายสามารถหาเสียงด้วยนโยบายที่มีความเป็นประชานิยมซึ่งใช้งบประมาณที่สูง ทำให้ กกต. มีบทบาทหน้าที่ค่อนข้างจำกัดทำได้เพียงแค่รับเรื่องหนังสือชี้แจงจากพรการเมือง กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจ กกต. ในการพิจารณาและให้อำนาจในการรับรอง หรือยับยั้งนโยบายที่มีความสุ่มเสี่ยงทางการคลัง ทำให้พรการเมืองเมื่อชนะการเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาลซึ่งต้องดำเนินนโยบายตามที่ได้หาเสียงไว้ อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายในการดำเนินนโยบาย ดังนั้น พรป.พรการเมือง ตาม มาตรา 57 จึงควรให้ กกต. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเชิงลึกโดยเฉพาะในนโยบายด้านการเงินที่พรการเมืองเสนอเข้ามา รวมทั้งให้อำนาจ กกต. แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการคลังรวมทั้งให้อำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรอง พิจารณา รวมทั้งการรับรองหรือยับยั้งนโยบายที่ขาดความชัดเจน



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

### บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร หนังสือ งานวิจัย บทความทั้งในและต่างประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนโยบายสาธารณะ, นักวิชาการรัฐศาสตร์, นักการเมือง, นักกฎหมาย, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ กฎหมาย หลักเกณฑ์ และข้อจำกัดของ กกต. กับการพิจารณา “นโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท” และได้ข้อเสนอแนะ บทบาทหน้าที่ของ กกต. ที่ควรมีในการกำกับดูแลและการรับมือกับการออกนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองในอนาคต แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ เสนอเป็นความเรียงเพื่อตอบคำถามวิจัย และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะ โดยมรรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1 รูปแบบการวิจัย

โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและการค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับ แนวคิดและลักษณะของนโยบายประชานิยม พัฒนาการของนโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าว ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อทราบกรอบแนวคิดทิศพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (พ.ร.ป. พรรคการเมืองฯ พ.ศ. 2560) ทางการเมืองงานของ กกต. รวมทั้งการศึกษาข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ความเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (เจ้าหน้าที่ กกต.) นักการเมือง นักกฎหมายและนักวิชาการ แล้วนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ และเสนอเป็นความเรียงเพื่อตอบคำถามวิจัย

#### 3.2 กลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาโดยมีกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง สัมภาษณ์ความเห็นจากเจ้าหน้าที่ประจำ กกต. และบุคคลภายนอก กกต. (นักการเมือง นักกฎหมาย และนักวิชาการ) เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ กกต. ภายใต้ พ.ร.ป. พรรคการเมืองฯ พ.ศ. 2560 ในการพิจารณานโยบายประชานิยมของพรรคการเมือง กรณีศึกษานโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปีพ.ศ. 2566

#### 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ใช้การบันทึกข้อมูลจากเอกสารและหลักฐานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ในการพิจารณานโยบายประชานิยมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองโดยเฉพาะนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาทของพรรคเพื่อไทย รวมทั้งการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interviews) ในลักษณะคำถามเป็นแบบปลายเปิด

โดยมีการกำหนดเนื้อหาสาระของคำถามในประเด็นหลักที่มีโครงสร้างที่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยและ อาจมีการสอบถามในประเด็นอื่นๆ เพิ่มเติมระหว่างกระบวนการสนทนาที่เหมาะสมกับสถานการณ์

### 3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจาก แนวคิด ทฤษฎี เอกสารงานวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษาข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนโยบายสาธารณะ, นักวิชาการรัฐศาสตร์, นักการเมือง, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) แล้วนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ เสนอเป็นความเรียงเพื่อตอบคำถามวิจัย และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

### 3.5 ประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกดังกล่าว ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ กกต. และกลุ่มตัวอย่างบุคคลภายนอก ได้แก่ นักการเมือง นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในลักษณะเจาะจง โดยคำถามในการสัมภาษณ์ของแต่ละกลุ่มประกอบด้วย 4 ประเด็น (1) ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายประชานิยม คำนิยาม และลักษณะ (2) บทบาทหน้าที่ของ กกต. ในการพิจารณานโยบายพรรคการเมือง (3) ความเห็นการพิจารณาของ กกต. ในนโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท (4) ข้อเสนอแนะบทบาทของ กกต. การรับมือนโยบายประชานิยมในอนาคต

### 3.6 การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล

การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1. วิเคราะห์การหาเสียงของพรรคการเมืองด้วยนโยบายประชานิยม และพัฒนาการนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 2. สรุปผลการสัมภาษณ์ความเห็นจากเจ้าหน้าที่ประจำ กกต. และบุคคลภายนอก กกต. (นักการเมือง นักกฎหมาย และนักวิชาการ) เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ กกต. ภายใต้ พ.ร.ป. พรรคการเมืองฯ พ.ศ. 2560 ในการพิจารณานโยบายประชานิยมของพรรคการเมือง กรณีศึกษานโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 3. ถอดบทเรียนบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศอินเดียและอินโดนีเซีย 4. วิเคราะห์บทบาทและทิศทางการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อการรับมือกับนโยบายประชานิยมในอนาคต



#### บทที่ 4

### ผลการวิจัยจากการศึกษา การสัมภาษณ์บุคคลากรที่เกี่ยวข้อง และการถอดบทเรียนการทำหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจากต่างประเทศ

การศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์บทบาทหน้าที่และการพิจารณานโยบายประชานิยมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการหาเสียงของพรรคการเมือง: กรณีศึกษานโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ 1. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ กฎหมาย หลักเกณฑ์ และข้อจำกัดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กับการพิจารณา “นโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท” 2. ข้อเสนอแนะบทบาทหน้าที่ของ กกต. ที่ควรมีในการกำกับดูแลและการรับมือกับการออกนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองในอนาคต โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและการค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับ แนวคิดและลักษณะของนโยบายประชานิยม พัฒนาการของนโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าว ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อทราบกรอบแนวคิดที่ **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (พ.ร.ป. พรรคการเมืองฯ พ.ศ. 2560)** ทางการดำเนินงานของ กกต. รวมทั้งการศึกษาข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ความเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (เจ้าหน้าที่ กกต.) นักการเมือง นักกฎหมายและนักวิชาการ แล้วนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ และเสนอเป็นความเรียงเพื่อตอบคำถามวิจัย

ในบทนี้ ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1. วิเคราะห์การหาเสียงของพรรคการเมืองด้วยนโยบายประชานิยม และพัฒนาการนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 2. สรุปผลการสัมภาษณ์ความเห็นจากเจ้าหน้าที่ประจำ กกต. และบุคคลภายนอก กกต. (นักการเมือง นักกฎหมาย และนักวิชาการ) เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ กกต. ภายใต้ พ.ร.ป. พรรคการเมืองฯ พ.ศ. 2560 ในการพิจารณานโยบายประชานิยมของพรรคการเมือง กรณีศึกษานโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 3. ถอดบทเรียนบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศอินเดียและอินโดนีเซีย 4. วิเคราะห์บทบาทและทิศทางการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อการรับมือกับนโยบายประชานิยมในอนาคต ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### 4.1 วิเคราะห์การหาเสียงของพรรคการเมืองด้วยนโยบายประชานิยม และพัฒนาการนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต

สำหรับคำจำกัดความของนโยบายประชานิยม (Populist Policy) มีนักวิชาการได้ให้นิยามที่หลากหลาย นับตั้งแต่ อัญชิรญา จันทรปิฎก (2562) ได้ให้คำจำกัดความว่า นโยบายที่รัฐบาลและพรรคการเมืองเลือกดำเนินการ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน โดยเน้นการพัฒนา ที่ให้ความสำคัญกับ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในกลุ่มล่างหรือสามัญชนคนธรรมดา ส่วน Dornbusch & Edwards (1990) ได้มองในเชิงบวกว่านโยบายประชานิยมเป็นการนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมและสามารถนำมาใช้ควบคู่กับนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาคได้หากการดำเนินนโยบายไม่ทำลายกรอบนโยบายหลักของเศรษฐกิจมหภาค ทั้งนี้จากคำนิยามดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปความหมายของนโยบายประชานิยม คือ นโยบายที่รัฐบาลและพรรคการเมืองเลือกดำเนินการเพื่อสร้างความพึงพอใจจากประโยชน์ที่ได้รับจากฐานคะแนนเสียงจากประชาชนในกลุ่มต่างๆ ซึ่งเป็นในเรื่องของการเข้าถึงบริการ สวัสดิการที่จำเป็น และผลประโยชน์ที่จับต้องได้ในรูปของเงินอุดหนุน เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ ที่ต้องใช้ทรัพยากรและงบประมาณในระดับที่สูง

จากการวิเคราะห์ความเห็นของนักวิชาการ Downs : 1957, Hibbs : 1982, กันต์ ศรีหาล้า และ ปิยลักษณ์ โพธิ์วรรณ : 2563) เกี่ยวกับลักษณะของนโยบายประชานิยม ผู้วิจัยได้พบว่ามีคุณลักษณะของนโยบายประชานิยมสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) การมุ่งสร้างคะแนนนิยมจากฐานเสียง 2) การให้ข้อมูลที่ขาดความสมบูรณ์ในด้านต้นทุนของนโยบาย และ 3) สุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลัง ซึ่งเกี่ยวข้องกับความคุ้มค่าและความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรในปริมาณที่สูง

##### 4.1.1 การหาเสียงของพรรคการเมืองด้วยนโยบายประชานิยมในปัจจุบัน

สำหรับการนำเสนอนโยบายประชานิยมของในประเทศไทย ในช่วงประมาณ 20 ปี พรรคไทยรักไทย (พรรคเพื่อไทยในปัจจุบัน) ถือเป็นพรรคการเมืองแรกที่มีการนำเสนอประชานิยม เช่น นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค จนไปพรรคเพื่อไทยได้มีการออกโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งนำไปสู่การเป็นผู้ชนะในสนามเลือกตั้งทั่วไป ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2566 พรรคการเมืองต่างๆ จึงมุ่งเน้นนำเสนอประชานิยมด้วยต้นทุนที่สูงขึ้น โดยมุ่งเน้นเรื่องบริการและการแจกเงินแก่ประชาชนที่เป็นฐานเสียง จนกระทั่งพรรคเพื่อไทยได้เข้ามาบริหารประเทศอีกครั้งด้วยการนำเสนอประชานิยมแจกเงินดิจิทัลที่ใช้เงินทุนสูงถึง 560,000 ล้านบาท ซึ่งมีคุณสมบัติครบทั้ง 3 ประการ ถือเป็นความสุ่มเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งสังคมได้มีการตั้งคำถามถึงแหล่งที่มาของเงินทุนที่จะนำไปใช้

ปัจจุบันแม้ว่าได้มีการออก พ.ร.บ. พรรคการเมืองฯ พ.ศ. 2560 ซึ่งความในมาตรา 57 ได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่มีนโยบายที่ใช้เงินในปริมาณที่สูง ต้องแจ้งแหล่งที่มาของเงินในการดำเนินนโยบาย ความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบายต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งพรรคเพื่อไทยได้ชี้แจงว่าแหล่งที่มาของเงินในการขับเคลื่อนนโยบายว่ามาจาก “งบประมาณและการจัดเก็บ

ภาษีที่เพิ่มขึ้น” ซึ่งหากพิจารณาเนื้อความ ยังพบว่าขาดความชัดเจน สังคมจึงตั้งคำถามว่า กกต. ได้ทำหน้าที่ตามบทบาทที่ควรจะเป็นได้อย่างสมบูรณ์แล้ว ในการรับมือกับการนำเสนอโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศ กล่าวคือ เมื่อพรรคเพื่อไทยได้เข้ามาบริหารประเทศได้ประมาณ 3 เดือน ยังพบว่าไม่สามารถทำตามเงื่อนไขที่ได้ให้ข้อมูลแหล่งที่มาของเงินกับ กกต. นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2566 นายกรัฐมนตรีนายเศรษฐา ทวีสิน ได้แถลงต่อสาธารณชนว่า จะออกพระราชบัญญัติเงินกู้ 500,000 ล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการแจกเงินดิจิทัล ซึ่งขัดกับข้อมูลที่ให้ไว้กับ กกต. ในช่วงหาเสียง

การปล่อยให้พรรคการเมืองหาเสียงโดยใช้นโยบายประชานิยมโดยปราศจากกลไกองค์กรอิสระที่คอยทำหน้าที่ควบคุม ป้องปราม ถือเป็นความเสี่ยง กลไกใดที่มีความเหมาะสมในการควบคุม และป้องกันการนำพาประเทศไปสู่วิกฤติทางการคลังจากนโยบายประชานิยม มีงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการคลังภาครัฐได้นำเสนอว่าควรเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติวินัยการคลัง พ.ศ. 2561 แต่พบว่าตำแหน่งประธานคณะกรรมการดังกล่าวเป็นนายกรัฐมนตรีจึงขาดความเป็นกลางในการพิจารณาความเหมาะสมในการดำเนินนโยบายประชานิยม จึงทำให้สังคมตั้งคำถามเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าควรทำหน้าที่เป็นยามเฝ้าระวังพฤติกรรมของพรรคการเมืองนำเสนอประชานิยมได้อย่างไร

#### 4.1.2 กฎหมายควบคุมและกำกับดูแลนโยบายที่สุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลัง

ในการศึกษากลไกในการควบคุมและป้องกันการดำเนินนโยบายที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการสร้างความเสียหายทางการคลังของพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศ ดังในกรณีของนโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีความเชื่อมโยงกันหลายฉบับ เพราะเป็นกระบวนการที่มีหน่วยงานของรัฐ องค์กรอิสระ และพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการตรวจสอบควบคุม และป้องกันที่จะดำเนินนโยบายประชานิยมที่สุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลังในอนาคต ซึ่งหากประเทศไทยมีกฎหมาย ระเบียบ องค์กร และกลไกที่ส่งเสริมการดำเนินการกำหนดนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ภายใต้หลักประชาธิปไตย ก็จะได้รับประเพณีว่ามีสถาบันทางการเมืองที่ดีในการส่งเสริมให้เกิดระบบธรรมาภิบาลทางการคลัง

สำหรับกฎหมายที่กำหนดบทบาทองค์กรในการควบคุมและกำกับดูแลการนำเสนอประชานิยมของพรรคการเมืองที่ดำเนินโครงการโดยใช้เงินงบประมาณที่สูง มีดังนี้

1) รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาวินัยการคลังและการป้องกันความเสียหายทางการคลัง มาตรา 62 การกำหนดนโยบาย การบริหารประเทศ การดำเนินโครงการของรัฐบาลต้องอยู่บนพื้นฐานของการรักษาวินัยทางการคลังภายใต้ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังฯ ปี พ.ศ. 2561 ในกรณีที่การบริหารประเทศ การดำเนินโครงการของรัฐบาลมีความสุ่มเสี่ยง

และอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางการเงินการคลัง **มาตรา 245** ได้ให้อำนาจผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบและให้อำนาจในการตั้งกรรมการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีความเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลัง

ซึ่งในกรณีของโครงการดิจิทัลวอลเล็ต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษาโครงการดิจิทัลวอลเล็ต พร้อมให้เชิญนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน ด้านเศรษฐศาสตร์และธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มาร่วมเป็นคณะกรรมการ เพื่อศึกษารายละเอียดโครงการว่ามีข้อน่าห่วงใย ความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตหรือผลกระทบด้านเศรษฐกิจอยู่บนพื้นฐานการรักษาวินัยการคลัง

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง **รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 215** องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระ ซึ่งรวมถึงการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตาม **มาตรา 224** มีอำนาจ หน้าที่ จัดการเลือกตั้ง ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง, สืบสวน ไต่สวน และวินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ รวมทั้งการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครและสมาชิกสภา ที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง และ ออกกฎระเบียบคำสั่ง ข้อกำหนดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

2) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ ปี พ.ศ. 2561 มีข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแหล่งที่มาของเงินในการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐและการออกเป็นกฎหมายกู้เงินเป็นการเฉพาะ: ซึ่งในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณ หรือภาระทางการคลังในอนาคต **มาตรา 27** กำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ การดำเนินการนั้นจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ งบประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่จะได้รับ ซึ่งในกรณีโครงการแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท เป็นโครงการที่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังที่สูงถึง 560,000 ล้านบาท ถือว่าในการนำโครงการไปปฏิบัติจริง รัฐบาลจะต้องชี้แจงแหล่งที่มาของเงิน ทุกรายกิติ ภายหลังจากที่พรรคเพื่อไทยเข้ามาบริหารประเทศ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2566 การดำเนินโครงการแจกเงินดิจิทัล รัฐบาลโดยการนำของพรรคเพื่อไทยได้ประกาศในภายหลังว่าจะออกพระราชบัญญัติเงินกู้ 500,000 ล้านบาท ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับ **มาตรา 53** ของกฎหมายฉบับนี้ ที่ระบุว่า การกู้เงินของรัฐบาลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหาร หนี้สาธารณะ ให้กระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน และอย่างต่อเนืองเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน

### 3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

ในช่วงการหาเสียงการเลือกตั้งในปี 2566 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้ดำเนินการตาม พรบ. พรรคการเมืองฯ ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 57 การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการประกาศโฆษณาให้คำนึงถึงความเห็นของสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด นโยบายใดที่ต้องใช้จ่ายเงิน การประกาศโฆษณานโยบายนั้น อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

(1) วงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ

(2) ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย

(3) ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย ในกรณีพรรคการเมืองไม่ได้จัดทำรายการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินการ ให้ครบถ้วนและถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งตามมาตรา 57 กกต. ได้ดำเนินการประสานไปยังพรรคการเมืองต่างๆ ที่ออกนโยบายหาเสียงให้ทำหนังสือชี้แจงในรายละเอียดตามกฎหมาย โดยให้ครอบคลุม วงเงินที่ใช้ ความคุ้มค่าและประโยชน์ของนโยบาย ผลกระทบและความเสี่ยงจากการดำเนินนโยบาย

#### 4.1.3 นโยบายเงินดิจิทัลแจกเงิน 10,000 บาท กับบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในปัจจุบัน

สำหรับนโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท ในช่วงการหาเสียงการเลือกตั้งในปี 2566 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้ประสานไปยังพรรคเพื่อไทยให้ดำเนินการตาม พรบ. พรรคการเมืองฯ ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ซึ่งมีรายละเอียดการดำเนินการ ดังนี้

1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ดำเนินการพิจารณานโยบายการหาเสียงของพรรคการเมือง ตามมาตรา 57 โดยข้อมูลเอกสารนโยบายที่พรรคการเมืองต้องส่งให้ กกต. ประกอบด้วย 1.ชื่อนโยบาย 2.วงเงินที่ต้องใช้ 3.ที่มาของเงินหรือวิธีการหาเงิน 4.ความคุ้มค่าและประโยชน์การดำเนินการนโยบาย 5. ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย และ 6. นโยบายนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนพรรคการเมืองแต่ละจังหวัด

2) พรรคเพื่อไทย แจ้างรายละเอียดนโยบายหาเสียงของพรรคต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

(1) วงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ นโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท ได้ระบุงเงินที่ต้องใช้ 560,000 ล้านบาท โดยที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ ซึ่งพรรคเพื่อไทยได้ระบุในเอกสารชี้แจงต่อ กกต. ว่า “เป็นการใช้การบริหารงบประมาณปกติและบริหารระบบภาษี” โดยมาจาก 1.ประมาณการรายได้รัฐที่เพิ่มขึ้นในปี 2567: 260,000 ล้านบาท 2. ภาษีที่ได้จากผลคูณต่อเศรษฐกิจจากนโยบาย: 100,000 ล้านบาท 3.การบริหารจัดการ

งบประมาณ: 110,000 ล้านบาท 4.การบริหารจัดการงบประมาณด้านสวัสดิการที่ซ้ำซ้อน: 90,000 ล้านบาท โดยสามารถปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมตามสถานการณ์ด้านการคลังของประเทศ

(2) ส่วนความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย พรรคเพื่อไทยชี้แจงเป็น 4 ข้อ ดังนี้

1. ประชาชนได้รับเงินดิจิทัลก้นถุง ที่มีเงื่อนไขเป็นประโยชน์สูงสุด ต่อการกระตุ้นและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เกิดเงินหมุนเวียนในทุกพื้นที่ของประเทศ ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างเท่าเทียม และขยายตัวสูงกว่าเม็ดเงินที่ใช้
2. ประชาชนทุกคนมีกระเป๋าเงินดิจิทัลซึ่งจะทำให้เป็นประโยชน์ต่อมาตรการทางการคลังในอนาคตเพราะสามารถใส่โปรแกรมเพื่อระบุเงื่อนไขไปในเงินดิจิทัลได้ทำให้มาตรการทางการคลังมีประสิทธิภาพสูงสุด
3. ประเทศเข้าสู่ระบบการเงินรูปแบบใหม่ผ่านเทคโนโลยีบล็อกเชนเพื่อรองรับการเปลี่ยนของระบบการเงินโลก
4. ภาคธุรกิจได้รับอานิสงส์จากกำลังซื้อประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างเท่าเทียมทั่วถึงในทุกพื้นที่

(3) สำหรับผลกระทบและความเสี่ยงนโยบาย ชี้แจงว่าต้องจัดสรรงบประมาณแต่ประโยชน์ที่ได้รับสูงกว่างบประมาณที่ใช้

#### 4.1.4 สั่งคมตั้งคำถามถึงบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

สั่งคมไทยได้ตั้งคำถามถึงบทบาทหน้าที่ของ กกต. ว่าได้ทำหน้าที่ได้เพียงพอและเหมาะสมในการดำเนินการตาม พรป. พรรคการเมืองฯ ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 57 การพิจารณาแหล่งที่มาของเงินทุนในการดำเนินโครงการแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท ความคุ้มค่าและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบายนี้ อาทิเช่น

เริ่มจากนักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงรวบรวมรายชื่อคัดค้านการดำเนินนโยบายดังกล่าวตั้งแต่เริ่มจัดตั้งรัฐบาลในช่วงเดือนกันยายน 2566

**พรรคประชาธิปัตย์** มีความเชื่อว่า พรรคการเมืองต้องออกแบบนโยบายที่มีความรับผิดชอบและเป้าหมายเศรษฐกิจต้องชัดเจน มีที่มาที่ไปของเงิน ไม่ใช่เงินมาจากไหนยังไม่ทราบ รวมถึงอยากถามถึง คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ด้วยว่า “การนำเสนอนโยบายแบบนี้ทำได้ไหม ควรจะมีกฎกติกาอย่างไร ไม่ใช่ใครจะพูดอะไรก็ได้” (กรุงเทพธุรกิจ, 2566)

ส่วนนายศรีสุวรรณ จรรยา เลขาธิการสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย ได้เดินทางมายื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง/นายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อขอให้วินิจฉัยคำสั่งเจนนโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท ของพรรคเพื่อไทย เป็นไปตามกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. หรือไม่ (ไทยโพสต์, 2566)

ความไม่ชัดเจนของความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการแจกเงินดิจิทัล โดยเฉพาะข้อมูลแหล่งที่มาของเงินทุนที่มาจากที่พรรคเพื่อไทยได้ชี้แจงแก่ กกต. ว่าจะเป็นการบริหารงบประมาณปกติและการบริหารภาษี ทำให้สังคมเกิดความสงสัยและตั้งคำถามที่สะท้อนว่า การดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของ กกต. มีข้อบกพร่องไม่เพียงพอต่อความต้องการของสังคมหรือควรเพิ่มอำนาจหน้าที่แก่ กกต. ในการสั่งให้พรรคการเมืองปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อให้ได้มีข้อมูลเพียงพอและเป็นที่ยอมรับ เพื่อให้สามารถเปิดเผยข้อมูลแก่ต่อสาธารณะชนได้ ดังนั้น ผู้วิจัยได้ข้อสรุปว่า การปฏิบัติหน้าที่ตาม พรป. พรรคการเมืองฯ ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ของ กกต. ควรที่จะมีการพัฒนาแนวทางการพิจารณานโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองที่ใช้เงินในปริมาณที่สูงอย่างเหมาะสมตามที่สังคมคาดหวัง มีความเป็นมืออาชีพในการนำเสนอข้อมูลที่ครบถ้วน บนพื้นฐานทางวิชาการ ขณะที่ยังมีนักวิชาการบางกลุ่มได้สนับสนุนให้จำกัดบทบาทหน้าที่ของ กกต. เพื่อความเป็นกลางและเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้เสนอแนวคิดนโยบายหาเสียงได้อย่างอิสระ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ควรศึกษาความเป็นไปได้ในบทบาทหน้าที่ของ กกต. ตาม พรป. พรรคการเมืองฯ ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ในการพิจารณาความเหมาะสมของนโยบายหาเสียงที่ใช้เงินในระดับสูงซึ่งมีอยู่ 3 แนวทาง ดังนี้

- 1) **คงบทบาทหน้าที่**ของคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) พิจารณาตามบทบาทหน้าที่ในปัจจุบัน ตาม กฎหมายกำหนด (มาตร 57)
- 2) **เพิ่มอำนาจและบทบาทหน้าที่**ของคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) ในการพิจารณา **นโยบายการหาเสียงเลือกตั้งในเชิงลึกและขอข้อมูลเพิ่มเติม**จากพรรคการเมือง โดยจัดตั้งคณะทำงานอิสระ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 27 ให้อำนาจ แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งรับผิดชอบ ในการจัดการเลือกตั้ง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงาน ในการเลือกตั้ง โดยจัดตั้งคณะทำงานที่มีผู้มีความรู้ ความชำนาญและเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ เช่น ความรู้การเงินการคลัง, ความรู้เรื่องเศรษฐศาสตร์, เทคโนโลยี เป็นต้น โดยบุคลากรในคณะทำงานให้คัดสรรมาจากหน่วยงานอื่น เพื่อความเป็นกลางทางการเมือง
- 3) **เพิ่มอำนาจและบทบาทหน้าที่**ของคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) ในการพิจารณา **นโยบายการหาเสียงเลือกตั้งในเชิงลึก**ของพรรคการเมือง โดยจัดตั้ง **คณะทำงานอิสระ** และ **ให้อำนาจในการรับรอง ระวังยับยั้ง นโยบายที่อาจสร้างความเสียหาย** หากพิจารณาแล้วเห็นว่าหากมีการดำเนินนโยบายแล้วมีความสุ่มเสี่ยงหรือสร้างความเสียหายให้กับประเทศ

ตารางที่ 1 สรุปแนวทางการพิจารณาโยบาย 3 แนวทาง

แนวทาง 1	แนวทาง 2	แนวทาง 3
(1) รับข้อมูลจากพรรคการเมือง	(1) รับข้อมูลจากพรรคการเมือง (2) วิเคราะห์เชิงลึก+ข้อมูลเพิ่มเติม	(1) รับข้อมูลจากพรรคการเมือง (2) วิเคราะห์เชิงลึก+ข้อมูลเพิ่มเติม (3) พิจารณา รับรอง และ ยับยั้ง

จากข้อสรุปของผู้วิจัยในความเป็นไปได้ใน 3 แนวทาง จึงควรนำเสนอให้ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องได้ระดมความเห็น และความเป็นไปได้เพื่อพัฒนาแนวทางการดำเนินงานของ กกต. ให้เป็นที่ยอมรับกับคนในสังคมส่วนใหญ่

#### 4.2 สรุปผลการสัมภาษณ์และความเห็นของเจ้าหน้าที่ประจำ กกต. และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ที่มีต่อบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการพิจารณาโยบายประชานิยมกรณีศึกษาโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต

จากการทบทวนแนวคิดนโยบายประชานิยม การก่อตัวของนโยบายแจกเงินดิจิทัลในช่วงกระบวนการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคเพื่อไทย พบว่า กกต. มีบทบาทสำคัญที่เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการรับรองการนำเสนอโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งอยู่บนหลักการที่ต้องปฏิบัติตาม พรป. ว่าด้วยพรรคการเมืองฯ พ.ศ. 2560 มาตรา 57 โดยที่พรรคเพื่อไทยมีการชี้แจงรายละเอียดนโยบายหาเสียงโดยเฉพาะแหล่งที่มาของเงินในการดำเนินนโยบายที่เป็นข้อถกเถียงกันในสังคมซึ่งอาจจะขาดความชัดเจนซึ่งเป็นในลักษณะแจ้งเพื่อทราบหรือขาดรายละเอียดของข้อมูลที่ทำให้เข้าใจไม่ครบถ้วน จึงนำไปสู่การตั้งประเด็นศึกษาความเป็นไปได้ในบทบาทหน้าที่ของ กกต. ในกระบวนการประชาธิปไตยว่าควรมีบทบาทในการตอบสนองต่อการนำเสนอโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองอย่างไร ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในบทบาทของ กกต. ที่เป็นไปได้มีอยู่ 3 แนวทาง ซึ่งประกอบด้วย

- (1) คงบทบาทหน้าที่ที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน
- (2) เพิ่มความเข้มข้นในการพิจารณาตรวจสอบข้อมูลการเสนอนโยบายในการหาเสียง
- (3) ให้อำนาจพิจารณารับรองและยับยั้งการนำเสนอโยบายประชานิยมที่มีความสุ่มเสี่ยง

ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงมุมมองและความเห็นที่หลากหลายของเจ้าหน้าที่ กกต. นักการเมือง นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ที่มีต่อแนวทางการทำงานของ กกต. ณ



ปัจจุบัน ในการพิจารณา รับรองคุณสมบัติต่างๆ ซึ่งรวมถึงนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย การสัมภาษณ์เชิงลึกโดยใช้แบบสอบถามเชิงโครงสร้างเกี่ยวข้องมุมมองด้านความหมาย นิยาม ความเข้าใจต่อนโยบายประชานิยม บทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการพิจารณานโยบายในการหาเสียงของพรรคการเมือง, นโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท กับ บทบาทหน้าที่ในการพิจารณาการควบคุม กำกับ ดูแล การหาเสียงการเลือกตั้งของ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และข้อเสนอแนะบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่ควรมีในการรับมือกับการออกนโยบายประชานิยมของพรรคการเมือง

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกดังกล่าว ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ กกต. และกลุ่มตัวอย่างบุคคลภายนอก ได้แก่ นักการเมือง นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในลักษณะเจาะจง โดยคำถามในการสัมภาษณ์ของแต่ละกลุ่มประกอบด้วย 4 ประเด็น (1) ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายประชานิยม คำนิยาม และลักษณะ (2) บทบาทหน้าที่ของ กกต. ในการพิจารณานโยบายพรรคการเมือง (3) ความเห็นการพิจารณาของ กกต. ในนโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท (4) ข้อเสนอแนะบทบาทของ กกต. การรับมือนโยบายประชานิยมในอนาคต

#### **4.2.1 ผลการวิเคราะห์สัมภาษณ์ความเห็นเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

การสัมภาษณ์ความคิดเห็นจากบุคคลภายในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อให้ได้มุมมอง ความคิดเห็นในด้านความหมาย นิยาม ความเข้าใจต่อนโยบายประชานิยม บทบาทหน้าที่ของ กกต. ในการพิจารณานโยบายในการหาเสียงของพรรคการเมืองและ นโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท พร้อมข้อเสนอแนะบทบาทหน้าที่ควรมีในการรับมือกับการออกนโยบายประชานิยมของพรรคการเมือง

ตารางที่ 2 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

กลุ่มตัวอย่าง	เจ้าหน้าที่ กกต.		ภาพรวม
	กกต. A	กกต. B	
1. ความหมาย ประชานิยม	ไม่มีความคิดเห็น เพราะเห็นว่าทุกพรรคการเมืองก็หาเสียงด้วยนโยบายที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เพื่อให้โดนใจประชาชน	ทุกพรรคทำนโยบายแบบเดียวกัน กกต.ไม่มีอำนาจในการยังยั้งประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินจากการเลือกตั้ง	ขาดความชัดเจนของค่านโยบายประชานิยม นโยบายที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่นำเสนอ โดยมุ่งเน้นสร้างคะแนนนิยม
2. บทบาทหน้าที่ กกต.	จัดการเลือกตั้งตามกฎหมาย รักษาความเป็นกลาง กำกับดูแลพรรคการเมือง และรับเอกสารหนังสือ, เรื่องร้องเรียนต่างๆ เกี่ยวกับพรรคการเมือง การเลือกตั้ง, สืบสวน ไต่สวน วินิจฉัยชี้ขาดตามข้อเท็จจริง	องค์การอิสระ ดำเนินจัดการเลือกตั้ง ในสุจริต ยุติธรรม ไม่มีการซื้อเสียง	องค์การอิสระ ความเป็นกลาง หน้าที่หลักจัดการเลือกตั้งอย่างยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับนโยบายพรรคการเมือง (ทำหน้าที่รวบรวม ทำตามข้อบังคับของกฎหมาย)
3. การพิจารณา นโยบายแจกเงินดิจิทัล	พิจารณาตาม พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ม. 57 ซึ่งได้รับข้อมูลครบถ้วนตามกฎหมาย (แหล่งที่มาของเงิน, ความคุ้มค่า, ผลกระทบและความเสี่ยง และได้รับความเห็นชอบจากสาขาและตัวแทนพรรคการเมือง)	พิจารณาตาม ม.57 พรรคมีการส่งข้อมูลแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการดำเนินนโยบาย, ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย, ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย ถือว่าครบถ้วนแล้ว สามารถดำเนินการหาเสียงได้	พิจารณาเอกสารที่พรรคการเมืองส่งมาครบ ตามที่ พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ม.57 กำหนด มุ่งเน้นความครบถ้วนของเอกสาร (ขาดการวิเคราะห์เชิงลึก) หากพรรคการเมืองส่งเอกสารครบ ถือว่าสามารถดำเนินการหาเสียงได้

	คงบทบาทเดิม	คงบทบาทเดิม	คงบทบาทเดิม
4. ข้อเสนอแนะ	-คิดว่าปัจจุบันเหมาะสมแล้ว ทำตามบทบาทหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งให้สุจริตเที่ยงธรรมและเป็นกลาง	-เหมาะสมอยู่แล้ว ซึ่งอนาคตอาจจะนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการออกเสียง	-กต. ทำหน้าที่ที่เหมาะสมแล้ว เพื่อรักษาความเป็นกลาง ไม่ควรเสนอความเห็นใดๆ ที่เป็น การชี้แนะที่ส่งผลกระทบต่อในเชิงบวก/ลบ ควรให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ

#### ประเด็นที่ 1 ความเข้าใจต่อนโยบายประชานิยม

เจ้าหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ไม่ได้แสดงความคิดเห็นมากนักในประเด็นนี้ เพราะเห็นว่าทุกพรรคการเมืองมีการนำเสนอนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้งที่มีลักษณะที่เหมือนกัน เพื่อให้ได้คะแนนเสียงจากประชาชน ซึ่งโดยสรุป **ปัจจุบันความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ กกต. เกี่ยวกับนโยบายประชานิยมยังขาดความชัดเจน เข้าใจไม่ตรงกัน กกต. ควรมีการให้คำจำกัดความและเข้าใจเกี่ยวกับการจัดประเภทของนโยบายที่เป็นประชานิยม หรืออื่นๆ โดยมีข้อสังเกตว่าการหาเสียงด้วยนโยบายของพรรคการเมืองที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในลักษณะนโยบายประชานิยม เพื่อให้ได้คะแนนเสียงจากประชาชนในการเลือกตั้ง**

#### ประเด็นที่ 2 ความคิดเห็นต่อบทบาทหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการพิจารณานโยบายในการหาเสียงของพรรคการเมือง

ในมุมมองของ กกต. เป็นองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลาง ควรสงวนท่าทีในการแสดงความเห็นใดๆ เกี่ยวกับนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งการพิจารณานโยบายควรเป็นหน้าที่ของประชาชนจะเป็นผู้ตัดสิน กกต. ควรทำหน้าที่จัดการเลือกตั้ง ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครให้สอดคล้องกับกฎข้อบังคับ เพื่อให้ผลการเลือกตั้งมีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ ซึ่งกล่าวโดยสรุป **คือ กกต. ดำเนินงานและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมาย รักษาความเป็นกลางในการเลือกตั้งมีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ**

### ประเด็นที่ 3 ความคิดเห็นต่อบทบาทหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต) ในการพิจารณานโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท

ความคิดเห็นต่อนโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท กับการพิจารณานโยบายของ กกตจ. พบว่า กกต. ได้พิจารณาตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 57 ซึ่งพรรคเพื่อไทยได้มีการส่งข้อมูลครบถ้วนตามกฎหมาย (แหล่งที่มาของเงิน, ความคุ้มค่า, ผลกระทบและความเสี่ยง และได้รับความเห็นชอบจากสาขาและตัวแทนพรรคการเมือง ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินนโยบายว่าเป็นอย่างไร กกต. ต้องเป็นกลางทางการเมืองซึ่งไม่มีอำนาจในการพิจารณา ยับยั้ง โดยสรุป กกต. มีการพิจารณานโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 57 ซึ่งพรรคเพื่อไทยได้ชี้แจงครบถ้วนตามกฎหมาย และ กกต. ไม่มีอำนาจในการระงับยับยั้ง

### ประเด็นที่ 4 ข้อเสนอแนะบทบาทหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการรับมือนโยบายประชานิยมของพรรคการเมือง

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง (กกต.) เห็นว่าบทบาทหน้าที่ของ กกต. ในปัจจุบันมีความเหมาะสม เนื่องจาก กกต. เป็นองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลาง ควรสงวนท่าทีในการแสดงความเห็นใดๆ เกี่ยวกับนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งการพิจารณานโยบายควรเป็นหน้าที่ของประชาชนจะเป็นผู้ตัดสิน กกต. ควรทำหน้าที่จัดการเลือกตั้ง ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครให้สอดคล้องกับกฎข้อบังคับ เพื่อให้ผลการเลือกตั้งมีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ

สำหรับแนวโน้มของการหาเสียงของพรรคการเมืองเป็นในทิศทางคล้ายคลึงกัน สอดคล้องกับหลักแนวคิด Median Voters ที่พรรคการเมืองมุ่งเสนอนโยบายที่สร้างคะแนนนิยม โดยหวังผลเพียงการได้รับชัยชนะ ซึ่งนำไปสู่การนำเสนอโยบายที่มีลักษณะสร้างคะแนนนิยม มุ่งเน้นการให้สิทธิประโยชน์ เรื่องปากท้อง โดยไม่ได้คำนึงถึงเสถียรภาพของเศรษฐกิจในภาพรวม ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวสอดคล้องกับลักษณะของนโยบายประชานิยม ดังเช่นในกรณีนโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท

การพิจารณานโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 ของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) พิจารณาตาม พรป. ว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 57 ซึ่งพรรคเพื่อไทยได้ชี้แจงครบถ้วนตามกฎหมาย และ กกต. ไม่มีอำนาจในการระงับยับยั้ง

อย่างไรก็ดี กกต. ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดการเลือกตั้ง ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่การทำงานของ กกต. จะมีความเกี่ยวข้องกับการหาเสียงของพรรคการเมือง การเข้าใจในนิยามและคุณลักษณะของนโยบายประชานิยม ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถในการวิเคราะห์และประเมินว่านโยบายใดมีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยมที่มีความเสี่ยงต่อการขาด

วินัยทางการคลัง การเข้าใจนิยามความหมายของนโยบายประชานิยม ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการเพิ่มศักยภาพและภาพลักษณ์ที่เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและน่าเชื่อถือในสายตาของสังคม ซึ่งโดยสรุปเห็นว่าบทบาทหน้าที่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมอยู่แล้ว

#### 4.2.2 ผลการวิเคราะห์สัมภาษณ์บุคคลภายนอกสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การสัมภาษณ์ความคิดเห็นจากบุคคลภายนอกสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อให้ได้มุมมอง ความคิดเห็นที่หลากหลายโดยสัมภาษณ์ นักการเมือง นักกฎหมาย และนักวิชาการ ในความคิดเห็นด้านความหมาย นิยาม ความเข้าใจต่อนโยบายประชานิยม บทบาทหน้าที่ของ กกต. ในการพิจารณานโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท และข้อเสนอแนะบทบาทหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่ควรมีในการรับมือกับการออกนโยบายประชานิยมของ พรรคการเมือง

ตารางที่ 3 ความคิดเห็นของบุคคลภายนอกสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กลุ่มตัวอย่าง	A	B	C	ภาพรวม
	นักการเมือง	นักการเมือง & นักกฎหมาย	นักกฎหมาย	
1. ความหมายประชานิยม	นโยบายมุ่งตอบสนองฐานเสียงเพื่อคะแนนนิยม	นโยบายไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสม มีช่องโหว่ทางกฎหมาย สุ่มเสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน ทุกจริต	นโยบายที่ขาดข้อมูลไม่ได้ให้ประชาชนเกิดความตระหนักว่ามีต้นทุนจากภาษีประชาชน	-นโยบายที่มุ่งสร้างคะแนนนิยมกับฐานเสียง ขาดการให้ข้อมูลแก่ประชาชนว่ามีต้นทุนจากภาษี สุ่มเสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน มีช่องโหว่ทางการกฎหมาย ทุกจริตเชิงนโยบาย
2. บทบาทหน้าที่ กกต.	ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจ เป็นกลาง สามารถยับยั้งได้	ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ไม่มีกระบวนการ กลั่นกรอง ระวัง	ปฏิบัติตามอำนาจให้อำนาจ เป็นกลาง ไม่ให้อำนาจยับยั้งให้คงเดิม	ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมาย ไม่มีอำนาจ กลั่นกรอง ระวังยับยั้งนโยบายหา

		รับรองนโยบายหาเสียง (ให้ประชาชนตัดสินใจเอง) ไม่ให้อำนาจยับยั้ง ให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้		เสียง
3. การพิจารณา นโยบายแจกเงินดิจิทัลของ กกต.	ทำตาม ม.57 แจ้งให้พรรคการเมืองส่งเอกสาร กกต. รวบรวมเอกสารเท่านั้น เป็นการทำตามหน้าที่ เพื่อความปลอดภัยขององค์กร	-กกต. มีหน้าที่ดูแลให้การเลือกตั้งมีความยุติธรรม ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง พรรคการเมือง -นโยบายหาเสียงของพรรคการเมือง เป็นไปตาม พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญพรรคการเมือง ม. 57 กกต. ทำหน้าที่ประสานขอและรับข้อมูล เมื่อพรรคการเมืองได้ส่งข้อมูลแหล่งที่มาของเงิน ถือว่ากระบวนการรับรองเสร็จสิ้น (แม้ว่า กกต. ไม่ได้ดำเนินการพิจารณาในรายละเอียดของนโยบาย) รวมทั้ง กม. ไม่ให้อำนาจ กกต. ยับยั้งนโยบาย	พิจารณาตาม ม. 57 ซึ่งได้รับข้อมูลครบถ้วน หากเกิดความเสียหายขึ้นจริง กฎหมายก็มีกระบวนการในการพิจารณาและบทลงโทษอยู่แล้ว	กกต. รับเอกสารที่พรรคการเมืองชี้แจงตาม ม.57 เป็นการทำตามหน้าที่ ไม่มีอำนาจในการยับยั้งนโยบายเพื่อความปลอดภัยขององค์กร หากเกิดความเสียหายจากการดำเนินนโยบาย เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นในการกำกับดูแล

		ประชาชนนิยมที่มี ความสับสนเสี่ยง ด้วย เหตุว่า นโยบายยังไม่ ได้นำไปปฏิบัติ จริง จึงไม่มีเหตุให้ ยับยั้ง		
4. ข้อเสนอแนะ	<p>ควรมีอำนาจ รับรองและยืนยัน (นโยบายที่ลุ่มเสี่ยง ทางการเงิน)</p> <p>- แก้กฏหมายให้ กต. มีอำนาจ หน้าที่ในการ พิจารณายับยั้งได้</p> <p>- ด้านบุคลากร ควร ตั้งคณะทำงานที่ เป็นผู้เชี่ยวชาญ การเงินการคลังที่ เป็นกลาง มา พิจารณาช่วยเพื่อ ความเป็นกลาง</p>	<p>ควรมีอำนาจ พิจารณารับรองและ ยืนยันนโยบายที่ลุ่ม เสี่ยงทางการเงิน</p> <p>- กต.ควรเขียน กรอบเพิ่มเติมใน การพิจารณา นโยบายให้ชัดเจน</p> <p>- แก้กฏหมาย ให้ กต. มีอำนาจการ ยับยั้งและระบุให้ สามารถพิจารณาลง ไปในเชิงลึก</p> <p>- สำหรับผู้เชี่ยวชาญ หรือ ต้องการผู้ที่มี ความรู้ในเรื่องนั้นให้ อำนาจในการขอ จากหน่วยงานอื่นๆ ได้</p>	<p>คงบทบาทเดิม (เหมาะสมแล้ว)</p> <p>ปัจจุบันเหมาะสม แล้ว ทำตาม บทบาทหน้าที่ใน การจัดการเลือกตั้ง ให้สุจริต ยุติธรรม เที่ยงธรรมและเป็น กลาง ไม่มีการซื้อ เสียง ถือว่า เพียงพอแล้ว</p>	<p>ควรมีอำนาจ พิจารณารับรองและ ยืนยันนโยบายที่ลุ่ม เสี่ยงทางการเงิน</p> <p>- แก้กฏหมายโดย เขียนกรอบการ พิจารณาของ กต. ให้ชัดเจนขึ้นและมี อำนาจพิจารณา ยับยั้ง</p> <p>- ตั้งคณะทำงานซึ่งมี ผู้มีความรู้ความ ชำนาญ จาก หน่วยงานอื่น มาช่วย พิจารณา เพื่อความ เป็นกลาง</p>

### ประเด็นที่ 1 ความคิดเห็นต่อนโยบายประชานิยม

บุคคลภายนอกคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้แสดงความคิดเห็นว่านโยบายประชานิยมไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสม มีจุดประสงค์เพียงมุ่งหวังคะแนนเสียงซึ่งมีช่องโหว่ทางกฎหมาย และสุ่มเสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน ทุจริต ซึ่งโดยสรุปความคิดเห็น นโยบายประชานิยม คือ นโยบายที่มุ่งสร้างคะแนนนิยมกับฐานเสียง ขาดการให้ข้อมูลแก่ประชาชนว่ามีต้นทุนจากภาษี สุ่มเสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน และการทุจริตเชิงนโยบาย

### ประเด็นที่ 2 ความคิดเห็นต่อบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต) ในการพิจารณานโยบายในการหาเสียงของพรรคการเมือง

ความคิดเห็นจากบุคคลภายนอกคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้ให้ความเห็นว่า กกต. ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ไม่มีกระบวนการกลั่นกรอง ระวัง รับรองนโยบายหาเสียง (ให้ประชาชนตัดสินใจเอง) ไม่ให้อำนาจยับยั้ง ให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้ ซึ่งกล่าวโดยสรุปความคิดเห็นพิจารณานโยบายโดยปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมาย ไม่มีอำนาจในการกลั่นกรองนโยบายหาเสียง

### ประเด็นที่ 3 ความคิดเห็นต่อบทบาทหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต) ในการพิจารณานโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท

ความคิดเห็นต่อนโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท กับการพิจารณานโยบายของ กกต. บุคคลภายนอกได้ให้ความเห็นว่า กกต. มีหน้าที่ดูแลให้การเลือกตั้งมีความยุติธรรม ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเลือกตั้ง การพิจารณานโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองเป็นไปตามพรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญพรรคการเมือง มาตรา 57 ซึ่ง กกต. ทำหน้าที่ประสานขอและรับข้อมูล เมื่อพรรคการเมืองได้ส่งข้อมูลแหล่งที่มาของเงินถือว่ากระบวนการรับรองเสร็จสิ้น (แม้ว่า กกต. ไม่ได้ดำเนินการพิจารณาในรายละเอียดของนโยบาย) รวมทั้ง กฎหมายก็ไม่ให้อำนาจ กกต. ในการระงับยับยั้งนโยบายประชานิยมที่มีความสุ่มเสี่ยง ด้วยเหตุว่า นโยบายยังไม่ได้นำไปปฏิบัติจริงจึงไม่มีเหตุให้ยับยั้ง

โดยสรุปความคิดเห็นต่อนโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท กับ บทบาทหน้าที่ในการพิจารณาการควบคุม กำกับ ดูแล การหาเสียงการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง(กกต.) รับเอกสารที่พรรคการเมืองชี้แจงตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ตาม มาตรา 57 โดยไม่มีอำนาจในการยับยั้งนโยบาย และหากเกิดความเสียหายจากการดำเนินนโยบายก็มีหน่วยงานอื่นในการกำกับดูแลอยู่แล้ว



#### ประเด็นที่ 4 ข้อเสนอแนะบทบาทหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการรับมือ นโยบายประชานิยมของพรรคการเมือง

บุคคลภายนอกแสดงความคิดเห็นว่า กกต. ควรเขียนกรอบเพิ่มเติมในการพิจารณานโยบายให้ชัดเจนรวมทั้งแก้กฎหมาย ให้มีอำนาจในการยับยั้งและระบุให้สามารถพิจารณาลงไปในเชิงลึก สำหรับ บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ หรือ ต้องการผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้นๆ ให้มีอำนาจในการขอจาก หน่วยงานอื่นๆ ได้ เพื่อตั้งเป็นคณะทำงานที่เป็นกลางและมีความรู้ความเข้าใจในการพิจารณา นโยบาย นั้น จึงสรุปได้ว่า **ให้แก้กฎหมายโดยเขียนกรอบการพิจารณาของ กกต. ให้ชัดเจนขึ้นและให้ อำนาจในการพิจารณาและสามารถยับยั้ง โดยการตั้งคณะทำงานซึ่งมีผู้มีความรู้ความชำนาญ จากหน่วยงานอื่นมาช่วยพิจารณาเพื่อความเป็นกลาง**

สรุปความคิดเห็นจากบุคคลภายนอกสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) นโยบาย ประชาชนนิยม คือ นโยบายที่มุ่งสร้างคะแนนนิยมกับฐานเสียง ขาดการให้ข้อมูลแก่ประชาชนว่ามีต้นทุน จากภาษี สุ่มเสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน และการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการ เลือกตั้ง (กกต.) ในการพิจารณานโยบายหาเสียงของพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) พิจารณาโดยปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมาย ไม่มีอำนาจในการกลั่นกรองนโยบายหา เสียง ด้านความคิดเห็นต่อนโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท กับ บทบาทหน้าที่ในการ พิจารณาการควบคุม กำกับ ดูแล การหาเสียงการเลือกตั้งของ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นการรับเอกสารที่พรรคการเมืองชี้แจงตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง ตามมาตรา 57 โดยไม่มีอำนาจในการยับยั้งนโยบาย และหากเกิดความเสียหายจากการ ดำเนินนโยบายก็มีหน่วยงานอื่นในการกำกับดูแลอยู่แล้ว โดยมี **ข้อเสนอแนะบทบาทหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง(กกต.) ที่ควรมีในการรับมือกับการออกนโยบายประชานิยม ของพรรคการเมือง โดยเห็นควรในการเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา รับรอง และยับยั้ง** ซึ่ง ต้องมีการเขียนกรอบการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ให้ชัดเจนขึ้นและโดยการตั้ง คณะทำงานซึ่งมีผู้มีความรู้ความชำนาญ จากหน่วยงานอื่นมาช่วยพิจารณา เพื่อความเป็นกลาง

#### 4.3 ถอดบทเรียนบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศอินเดียและ อินโดนีเซีย

จากการศึกษาพบว่า มีหลายประเทศที่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการ จัดการเลือกตั้งซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์อิสระ ซึ่ง มีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งและร่างระเบียบกฎหมายในการเลือกตั้ง เป็นหลัก ยกตัวอย่างเช่น

**ประเทศอินเดีย** คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย เพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้ง มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา สภาฎหมายของรัฐ ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดีให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยจะมีอำนาจหน้าที่ คือ จัดเตรียมและดูแลปรับปรุงทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตรวจสอบและควบคุมดูแลผู้สมัครรับเลือกตั้ง รับผิดชอบทะเบียนพรรคการเมือง ตรวจสอบการหาเสียงเลือกตั้ง และแหล่งเงินทุนของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง อำนวยความสะดวกให้กับสื่อมวลชนในการออกอากาศเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง จัดเตรียมและจัดหาสถานที่ตั้งของหน่วยเลือกตั้ง,ดูแลการนับคะแนน และประกาศผลการเลือกตั้ง

**อินโดนีเซีย** คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรอิสระ มีอาชีพ และมีความซื่อสัตย์ มีอำนาจหน้าที่ คือ พัฒนาคุณภาพการจัดการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โปร่งใส ตรวจสอบได้ ซื่อสัตย์, ร่างระเบียบการเลือกตั้งและ ปรับปรุงคุณภาพบริการเลือกตั้ง เพิ่มการมีส่วนร่วมและคุณภาพของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง โดยการใช้ประโยชน์จากความรู้ทางเทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ของทั้งสองประเทศ มีฐานะเป็นองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลางทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งทั่วไป ตรวจสอบคุณสมบัติของพรรคการเมือง ผู้สมัครเลือกตั้ง ต้องเป็นไปตามข้อกำหนด ดำเนินการจัดการเลือกตั้งด้วยความยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งการดำเนินการรายงานความคืบหน้า รับรองและประกาศผลการเลือกตั้งภายในเงื่อนไขของกำหนดการ ดังนั้น กกต. ถือเป็นกลไกจุดเริ่มต้นของกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ให้ได้มาซึ่งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) กกต. จึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการคัดสรรบุคคลที่มีความพร้อมในการมาบริหารปกครองประเทศ การเป็นองค์กรอิสระและมีความเป็นกลาง คือ คุณลักษณะที่ กกต. จะพึงมี

#### 4.4 วิเคราะห์บทบาทและทิศทางการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อการรับมือกับนโยบายประชานิยมในอนาคต

จากการศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์บทบาทหน้าที่และการพิจารณานโยบายประชานิยมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการหาเสียงของพรรคการเมือง โดยเฉพาะเรื่องนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต ทั้งด้านแนวคิดและลักษณะของนโยบายประชานิยม พัฒนาการของนโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาทกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และการดำเนินงานของ กกต. รวมทั้งการสัมภาษณ์

ความเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (เจ้าหน้าที่ กกต.) นักการเมือง นักกฎหมายและนักวิชาการ วิเคราะห์สรุปผลได้ดังนี้

บทบาทอำนาจหน้าที่ ของ กกต. โดยสรุปจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ 1. จัดการเลือกตั้งควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง 2. สืบสวน ไต่สวน และวินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ รวมทั้งการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครและสมาชิกสภา ที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง และ 3. ออกกฎระเบียบคำสั่ง ข้อกำหนดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นอำนาจหลักของ กกต. หากมองในมุมของการพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายประชานิยมของพรรคการเมือง ในปัจจุบันยังไม่มีความแน่ชัด มีเพียง พ.ร.บ.พรรคการเมือง ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ที่ให้พรรคการเมืองต้องส่งเอกสารชี้แจง นโยบายแสดงแหล่งที่มาของเงินงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการ ประโยชน์และความเสี่ยง โดยไม่มีอำนาจในการพิจารณาหรือแย้งนโยบาย และหากเกิดความเสียหายจากการดำเนินนโยบายรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 มาตรา 245 ให้อำนาจในการตั้งกรรมการร่วมกัน กับ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบ และ สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีความเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลัง เท่านั้น

การนำเสนอนโยบายประชานิยมในการหาเสียงมีแนวโน้มที่มากขึ้น และมีทิศทางที่มีการใช้แนวทางนโยบายการแจกเงิน จัดสวัสดิการ โดยใช้มีวงเงินที่อยู่ในระดับที่สูงการใช้จ่ายของรัฐที่เกินตัวในสถานการณ์ที่ไม่จำเป็น อาจจะทำให้ประเทศเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพและความมั่นคงทางการคลัง และส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ การหาเสียงด้วยนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองโดยปราศจากกลไก หรือองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลางทางการเมือง ทำหน้าที่พิจารณาและควบคุม ถือเป็นความเสี่ยงของประเทศ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมีความสำคัญในการรับมือกับการนำเสนอประชานิยมของพรรคการเมือง ที่ปัจจุบันยังมีช่องโหว่ของกฎหมายที่จะทำการควบคุมป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายจากนโยบายที่เสนอเกินจริงซึ่งอาจจะไม่สามารถดำเนินการได้ หรือการดำเนินนโยบายที่ขาดวินัยการเงินการคลังซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศ การพิจารณานโยบายการหาเสียงของพรรคการเมืองควรจะมีการกำกับดูแล และควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายจากการดำเนินนโยบายจากการหาเสียงโดยเฉพาะนโยบายประชานิยมที่ใช้งบประมาณที่สูงซึ่งเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการคลังและเป็นการสร้างภาระทางการคลังจากการดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อให้ได้คะแนนนิยม และจากการสัมภาษณ์สามารถเปรียบเทียบความคิดเห็นเป็นตารางและวิเคราะห์ได้เป็นส่วนๆ ดังนี้

ตารางที่ 4 สรุปความคิดเห็น (มุมมอง) ของ เจ้าหน้าที่ กกด. เปรียบเทียบกับ บุคคลภายนอก

ความคิดเห็น	เจ้าหน้าที่ กกด.	บุคคลภายนอก	ความคิดเห็นเปรียบเทียบ
1. นิชาม ความหมาย นโยบายประชานิยม	นโยบายที่มุ่งสร้างคะแนน นิยมกับฐานเสียง	นโยบายเพื่อสร้างคะแนน นิยมเป็นจุดประสงค์หลัก	<b>มุมมองแตกต่างกัน</b> กกด.: ขาดความชัดเจน <b>บุคคลภายนอก:</b> มุ่งสร้าง คะแนนนิยม ขาดข้อมูลด้าน ต้นทุน คอร์รัปชันมีช่องโหว่
2. บทบาทหน้าที่ กกด. ณ ปัจจุบัน	หน้าที่หลักจัดการเลือกตั้ง อย่างยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่ควรยุ่ง เกี่ยวกับนโยบายพรรค การเมือง	ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ จัดการเลือกตั้ง ภายใต้ กฎหมาย ไม่มีอำนาจ กลั่นกรอง ระเบียบยั้ง นโยบายหาเสียง	<b>มุมมองเหมือนกัน</b> กกด.: จัดการเลือกตั้ง ไม่มี การกลั่นกรอง ระเบียบยั้ง <b>บุคคลภายนอก:</b> จัดการเลือกตั้ง ไม่มีการ กลั่นกรอง ระเบียบยั้ง
3. การพิจารณานโยบาย แจกเงินดิจิทัล ของ กกด.	พิจารณานโยบายการแจก เงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท ตาม พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง มาตรา 57 ซึ่ง พรรคเพื่อไทยได้ชี้แจง ครบถ้วนตามกฎหมาย และ กกด.ไม่มีอำนาจใน การระงับยั้ง	รับเอกสารที่พรรค การเมืองชี้แจงตาม พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง ตาม มาตรา 57 โดยไม่มีอำนาจในการ ยั้งนโยบาย และหาก เกิดความเสียหายจากการ ดำเนินนโยบายก็มี หน่วยงานอื่นในการกำกับ ดูแลอยู่แล้ว	<b>มุมมองแตกต่างกัน</b> กกด.: นำพอใจ (เอกฉันท์) มองว่า กกด. ทำตามพรป. ว่าด้วยพรรคการเมือง ม.57 <b>บุคคลภายนอก:</b> นำพอใจ (ไม่เอกฉันท์) บางคนเห็นว่า กกด. ปฏิบัติ ตามกฎหมาย ส่วนใหญ่เห็นว่า “ควร ปรับปรุง” การทำหน้าที่ เพียงแค่รับเอกสาร
4. ข้อเสนอแนะ บทบาท กกด. กับการรับมือ นโยบายประชานิยม	บทบาทหน้าที่ในปัจจุบัน มีความเหมาะสมอยู่แล้ว	ให้แก้กฎหมายโดยเขียน กรอบการพิจารณาของ กกด. ให้ชัดเจนขึ้นและให้ อำนาจในการพิจารณา นโยบายและสามารถ ยั้ง โดยการตั้ง	<b>มุมมองแตกต่างกัน</b> กกด.: เหมาะสม (เอกฉันท์) หน้าที่ในปัจจุบันเหมาะสม <b>บุคคลภายนอก:</b> เหมาะสม (ไม่เอกฉันท์) บางคนเห็นว่า “เหมาะสม”

		คณะทำงานซึ่งมีผู้มีความรู้ความชำนาญจากหน่วยงานอื่นมาช่วยพิจารณาเพื่อความเป็นกลาง	กกด. ทำหน้าที่ตามกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่า “ควรปรับปรุง” เพิ่มอำนาจพิจารณา คุ้มครอง ยับยั้ง
--	--	--	---

## 1) ความคิดเห็นต่อนโยบายประชานิยม

### มุมมองแตกต่างกัน

**เจ้าหน้าที่ กกด.:** นโยบายประชานิยมได้มุ่งเน้นการสร้างคะแนนนิยม ไม่ได้กล่าวถึงในประเด็นเกี่ยวกับการความสมบูรณ์ของฐานข้อมูล การขาดวินัยทางการคลังที่ขาดคลัง

**บุคคลภายนอก:** นโยบายมุ่งสร้างคะแนนนิยม มุ่งเน้นการสร้างคะแนนนิยม เป็นนโยบายที่ไม่ได้ระบุดึงต้นทุนทางการเงินในการดำเนินนโยบาย มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันที่อาศัยช่องโหว่ทางกฎหมาย

**ความเห็นผู้วิจัย:** ปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติค่านิยมและลักษณะของนโยบายประชานิยม การมีค่านิยมและลักษณะที่ชัดเจนถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการกระบวนกรกลั่นกรองนโยบายหาเสียงที่ดี เพื่อเป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง เพราะนโยบายต่างๆ เปรียบได้กับเหรียญที่มีอยู่สองด้าน เมื่อประชาชนเข้าใจความหมายประชานิยม จะทำให้สามารถแยกแยะได้ว่านโยบายใดที่ไม่ได้เอาใจประชาชน แต่อาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

### 2) ความคิดเห็นต่อบทบาทหน้าที่ในปัจจุบันของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(กกด.) ในการพิจารณานโยบายในการหาเสียงของพรรคการเมือง

### มุมมองเหมือนกัน

**เจ้าหน้าที่ กกด.:** ในปัจจุบัน กกด. ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งอย่างยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับนโยบายพรรคการเมือง ปัจจุบัน กกด. ไม่ได้กลั่นกรอง ระวัง ยับยั้งนโยบายประชานิยม

**บุคคลภายนอก:** ในปัจจุบัน กกด. ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งอย่างยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับนโยบายพรรคการเมือง ปัจจุบัน กกด. ไม่ได้กลั่นกรอง ระวัง ยับยั้งนโยบายประชานิยม

**ความเห็นผู้วิจัย:** ในทุกภาคส่วนของสังคมเห็นว่า ปัจจุบัน กกด. มีหน้าที่หลักในการจัดการเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความยุติธรรม ซึ่งจะต้องดำรงความเป็นกลาง การพิจารณานโยบายพรรคการเมืองใดว่าเป็นนโยบายประชานิยมอาจเป็นเรื่องละเอียดอ่อน อย่างไรก็ตาม การทำงานของ กกด. ไม่สามารถ

หลีกเลี่ยงที่จะไม่ดำเนินการติดตามประเมินนโยบายที่มีการใช้วงเงินในระดับสูง ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อการขาดวินัยทางการคลังได้

3) **ความคิดเห็นต่อนโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท กับ บทบาทหน้าที่ในการพิจารณาการควบคุม กำกับ ดูแล การหาเสียงการเลือกตั้งของ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)**

#### *มุมมองแตกต่างกัน*

**เจ้าหน้าที่ กกต.:** การดำเนินการของ กกต. ตาม พรบ. ว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 57 ทำหน้าที่ประสานและรับข้อมูลจากพรรคการเมืองถือว่าเพียงพอ เป็นที่น่าพอใจอย่างเป็นเอกฉันท์

**บุคคลภายนอก:** การดำเนินการของ กกต. ตาม พรบ. ว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 57 ทำหน้าที่ประสานและรับข้อมูลจากพรรคการเมืองถือว่าเพียงพอ เป็นที่น่าพอใจอย่างไม่เป็นเอกฉันท์ บางคนเห็นว่า กกต. ทำหน้าที่หลักในการจัดเลือกตั้งเท่านั้น แต่พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ เห็นว่า กกต. ควรทำหน้าที่อื่นนอกเหนือจากการจัดเลือกตั้ง และตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัคร โดยควรทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติในเชิงลึกของนโยบายที่ใช้วงเงินค่อนข้างสูง

**ความเห็นผู้วิจัย:** จากการถอดบทเรียนจากประเทศอินเดียและอินโดนีเซีย กกต. ถือเป็นกลไกจุดเริ่มต้นของกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ให้ได้มาซึ่งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) กกต. จึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการคัดสรรบุคคลที่มีความพร้อมในการมาบริหารปกครองประเทศ การเป็นองค์การอิสระและมีความเป็นกลาง คือ คุณลักษณะที่ กกต. จะพึงมี อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความเหมาะสมในนโยบายการหาเสียงของพรรคการเมืองนั้น กกต. สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากกฎหมาย กกต. มาตรา 27 ได้เปิดช่องให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่เป็นกลางที่มีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร ซึ่งสามารถขยายบทบาทในการตรวจสอบนโยบายที่มีการใช้วงเงินค่อนข้างสูง สุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลังตามว่ากฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยเฉพาะมาตรา 27

4) **ข้อเสนอแนะบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง(กกต.) ที่ควรมีในการรับมือกับการออกนโยบายประชานิยมของพรรคการเมือง**

#### *มุมมองแตกต่างกัน*

**เจ้าหน้าที่ กกต.:** เจ้าหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เห็นว่าบทบาทหน้าที่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมอยู่แล้วอย่างเอกฉันท์

**บุคคลภายนอก:** บุคคลภายนอกบางส่วน เห็นว่า กกต. มีบทบาทหน้าที่ในปัจจุบันมีความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม บุคคลภายนอกส่วนใหญ่ เห็นว่าบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ควรแก้ไข กล่าวคือ กฎหมาย กกต. ควรเขียนกรอบการพิจารณาเรื่องนโยบายหาเสียง

ที่ค่อนข้างมีวงเงินสูงให้ชัดเจนขึ้นและส่วนการพิจารณาที่ยังควรอยู่ในขอบเขตอำนาจของ คณะทำงานที่มีความเป็นกลาง ที่มีผู้มีความรู้ความชำนาญ จากหน่วยงานอื่น มาช่วยพิจารณา

**ความเห็นผู้วิจัย:** สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 224 ได้ให้อำนาจ หน้าที่แก่ กกต. ในการจัดการเลือกตั้ง รวมทั้งกระบวนการต่างๆ นับตั้งแต่ การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร พรรคการเมือง ว่าได้กระทำผิดตามกฎหมายเลือกตั้งหรือไม่ พรป. ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 57 มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายเลือกตั้ง ผู้วิจัยเห็นว่า กกต. ควรมีบทบาทในการพิจารณา รับรอง ยับยั้งนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองที่มีวงเงินดำเนินการค่อนข้างสูง สุ่มเสี่ยงต่อการ ขาดวินัยทางการคลัง ซึ่งจัดเป็นคุณลักษณะของนโยบายประชานิยม ข้อเสนอที่มีความสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 245 เปิดช่องทางให้ กกต. เข้ามีส่วนร่วมกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการพิจารณา ตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลัง ดังเช่นในกรณีของ นโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท ปัจจุบัน ปปช. ได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษาโครงการ ดิจิทัลวอลเล็ต ซึ่งมี กกต. เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบคณะกรรมการดังกล่าว

จากผลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ กกต. และบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องที่เป็นนักการเมือง และ นักกฎหมาย ประกอบกับการนำเอาแนวคิดต่างๆ มาวิเคราะห์บทบาท กกต. ในการรับมือนโยบาย ประชาชนนิยมที่เป็นแนวโน้มที่พรรคการเมืองต่างๆ นำมาใช้หาเสียง ประกอบกับแนวคิดนโยบายประชานิยม การนำเสนอเงินดิจิทัลวอลเล็ต และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตามลำดับชั้น และ กฎหมาย กกต. มีความรู้ ความสามารถทางด้านกฎหมาย ทำให้ผู้วิจัยได้เห็นมุมมองข้อเสนอแนะ ทิศทางของบทบาทหน้าที่ของ กกต. ที่ควรดำเนินการเพื่อรับมือกับนโยบายหาเสียงของพรรค การเมืองในอนาคต ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอในบทถัดไป

## บทที่ 5

### สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

งานศึกษาวิจัยวิเคราะห์บทบาทหน้าที่และการพิจารณานโยบายประชานิยมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการหาเสียงของพรรคการเมือง: กรณีศึกษานโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ 1. เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ กฎหมาย หลักเกณฑ์และข้อจำกัดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กับการพิจารณา “นโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท” 2. ข้อเสนอแนะบทบาทหน้าที่ของ กกต. ที่ควรมีในการกำกับดูแลและการรับมือกับการออกนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองในอนาคต โดยการศึกษาข้อมูลกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับการดำเนินงานของ กกต. รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์ประกอบเนื้อหาไปสู่การสร้างข้อสรุปตลอดจนการตีความ จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา โดยกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาวิจัยใช้เฉพาะเจาะจง และเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลจำนวน 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ กกต. และกลุ่มตัวอย่างบุคคลภายนอก ได้แก่ นักการเมือง นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ โดยคำถามในการสัมภาษณ์ของแต่ละกลุ่มประกอบด้วย 4 ประเด็น (1) ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายประชานิยม คำนิยาม และลักษณะ (2) บทบาทหน้าที่ของ กกต. ในการพิจารณานโยบายพรรคการเมือง (3) ความเห็นการพิจารณาของ กกต. ในนโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท (4) ข้อเสนอแนะบทบาทของ กกต. การรับมือนโยบายประชานิยมในอนาคต งานวิจัยชิ้นนี้สามารถสรุป อภิปรายผลการศึกษา และเสนอแนะสิ่งที่ควรที่จะเพิ่มเติมหรือควรที่จะปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของ กกต. ในการรับมือนโยบายประชานิยมในอนาคต ดังมีรายละเอียดดังนี้

#### 5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า นิยามความหมายคำว่า นโยบายประชานิยม ยังไม่มีความชัดเจนและยังไม่มีกณินยามอย่างเป็นทางการ แต่สามารถสรุปลักษณะสำคัญได้ 3 ประการ คือ

1) การมุ่งสร้างคะแนนนิยมจากฐานเสียง 2) การให้ข้อมูลที่ขาดความสมบูรณ์ในด้านต้นทุนของนโยบาย และ 3) สุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลัง ซึ่งเกี่ยวข้องกับความคุ้มค่าและความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรในปริมาณที่สูง

การหาเสียงด้วยนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองโดยปราศจากกลไก หรือองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลางทางการเมืองทำหน้าที่พิจารณาและควบคุม ถือเป็นความเสี่ยงของประเทศ บทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จึงมีความสำคัญในการรับมือกับการ



นำเสนอนโยบายประชานิยมของพรรคการเมือง ที่ปัจจุบันยังมีช่องโหว่ของกฎหมายที่ควบคุมป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายจากนโยบายที่เสนอเกินจริง

สำหรับแนวโน้มของการหาเสียงของพรรคการเมืองเป็นในทิศทางคล้ายคลึงกันสอดคล้องกับหลักแนวคิด Median Voters ที่พรรคการเมืองมุ่งเสนอโยบายที่สร้างคะแนนนิยมโดยหวังผลเพียงการได้รับชัยชนะซึ่งนำไปสู่การนำเสนอโยบายที่มีลักษณะสร้างคะแนนนิยมมุ่งเน้นการให้สิทธิประโยชน์ เรื่องปากท้อง โดยไม่ได้คำนึงถึงเสถียรภาพของเศรษฐกิจในภาพรวม ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวสอดคล้องกับลักษณะของนโยบายประชานิยม ดังเช่นในกรณีนโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท ซึ่งการพิจารณาณโยบายนี้ของ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) พิจารณาตาม พรบ. ว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 57 เกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินทุน ซึ่งพรรคเพื่อไทยได้ชี้แจงแก่ กกต. **ว่าจะเป็นการบริหารงบประมาณปกติและการบริหารภาษี ทำให้สังคมเกิดความสงสัยและตั้งคำถามที่สะท้อนว่าการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของ กกต. มีข้อบกพร่องไม่เพียงพอ โดยควรเพิ่มอำนาจหน้าที่แก่ กกต. หรือไม่** ในการสั่งให้พรรคการเมืองปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อให้ได้มีข้อมูลเพียงพอและเป็นที่ยอมรับจากสาธารณชนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม พรบ. พรรคการเมืองฯ ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ของ กกต. พบว่ามีนักวิชาการบางกลุ่มได้สนับสนุนให้จำกัดบทบาทหน้าที่ของ กกต. เพื่อความเป็นกลางและเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้เสนอแนวคิดนโยบายหาเสียงได้อย่างอิสระ ขณะที่ผู้วิจัยเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ตาม พรบ. พรรคการเมืองฯ ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ของ กกต. ควรที่จะมีการพัฒนาแนวทางการพิจารณา รับรอง ยืนยันนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองที่มีวงเงินในการดำเนินการค่อนข้างสูงที่อาจสร้างความเสียหายต่อฐานะการคลังของรัฐบาล

ดังนั้น ผู้วิจัยได้ศึกษาความเป็นไปได้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ (ที่ควรจะเป็น) ของ กกต. ตาม พรบ. พรรคการเมืองฯ ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ในการพิจารณาความเหมาะสมของนโยบายหาเสียงที่ใช้เงินในระดับสูง ซึ่งมีอยู่ 3 ทางเลือก ดังนี้

1. **คงบทบาทหน้าที่**ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) พิจารณาตามบทบาทหน้าที่ในปัจจุบัน ตาม พรบ. ว่าด้วยพรรคการเมือง ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 57
2. **เพิ่มอำนาจและบทบาทหน้าที่**ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการพิจารณา **นโยบายการหาเสียงเลือกตั้งในเชิงลึกและขอข้อมูลเพิ่มเติม**จากพรรคการเมือง โดยจัดตั้งคณะทำงานอิสระ ตามพรบ. ว่าด้วยพรรคการเมือง ปี พ.ศ. 2560 มาตรา 27
3. **เพิ่มอำนาจและบทบาทหน้าที่**ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการพิจารณา **นโยบายการหาเสียงเลือกตั้งในเชิงลึกของพรรคการเมือง โดยจัดตั้งคณะทำงานอิสระและให้อำนาจในการรับรอง ระวังยับยั้ง นโยบายที่อาจสร้างความเสียหาย โดยแก้ไขกฎหมาย**

ซึ่งจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่การเลือกตั้ง (กกด.) เห็นว่าบทบาทหน้าที่ของ กกด. ในปัจจุบันมีความเหมาะสม โดยควรทำหน้าที่จัดการเลือกตั้ง ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครให้ สอดคล้องกับกฎข้อบังคับเนื่องจาก กกด. เป็นองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลาง ควรสงวนท่าทีในการ แสดงความเห็นใดๆ เกี่ยวกับนโยบายของพรรคการเมือง ขณะที่ ผลการสัมภาษณ์บุคคลภายนอก พบว่า **2 ใน 3 เห็นควรแก้กฎหมาย** โดยกำหนดกรอบการพิจารณาของ กกด. ให้ชัดเจนขึ้นและมี อำนาจพิจารณาไปยังโดยการตั้งคณะทำงานซึ่งมีผู้มีความรู้ความชำนาญจากหน่วยงานอื่นมาช่วย พิจารณาเพื่อความเป็นกลางทำหน้าที่ร่วมพิจารณา

## 5.2 อภิปรายผลการศึกษา

ผลการศึกษาบทบาทหน้าที่และการพิจารณานโยบายประชานิยมของสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งในการหาเสียงของพรรคการเมือง: กรณีศึกษานโยบายแจกเงินดิจิทัลวอล เล็ต สามารถอภิปรายผล การศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ดังนี้

1) บทบาทหน้าที่ กฎหมาย หลักเกณฑ์และข้อจำกัดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกด.) กับการพิจารณา “นโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท”

การดำเนินนโยบายประชานิยมที่มุ่งสร้างคะแนนนิยมกับฐานเสียงโดยขาดการให้ข้อมูลแก่ ประชาชนว่ามีต้นทุนจากภาษี สุ่มเสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน และการทุจริตเชิงนโยบายมีแนวโน้มมากขึ้น จากความสำเร็จในอดีตของพรรคการเมืองต่างๆที่ได้คะแนนเสียงจากการเสนอนโยบายประชานิยม โดยเสนอสวัสดิการที่สูงให้กับประชาชน เช่น การขึ้นเงินเดือนปริญญาตรีหรือการขึ้นแรงงานขั้นต่ำ โครงการรับจำนำข้าว หรือ นโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท ที่มีความประสงค์จะ ผลักดันเศรษฐกิจในภาพรวมแต่ก็มีการแจกเงินดิจิทัลให้กับประชาชนที่มีอายุ 16 ปีขึ้นไปซึ่งต้องใช้เงิน บประมาณสูงถึง 560,000 ล้านบาท ที่มุ่งสร้างคะแนนนิยมกับฐานเสียงโดยขาดการให้ข้อมูลแก่ ประชาชนว่ามีต้นทุนจากภาษี สุ่มเสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน และการทุจริตเชิงนโยบาย

ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ตั้งคณะกรรมการ พิจารณาศึกษาโครงการดิจิทัลวอลเล็ต พร้อมให้เชิญนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน ด้านเศรษฐศาสตร์และธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มาร่วมเป็นคณะกรรมการ เพื่อศึกษา รายละเอียดโครงการว่ามีข้อน่าห่วงใย ความสุ่มเสี่ยง ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 ทั้งที่ พรรคเพื่อไทย ได้มีการแจ้งรายละเอียดนโยบายนโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท หาเสียงของ พรรคต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ระบุงบเงินที่ต้องใช้ 560,000 ล้านบาท ที่มาของเงินที่จะใช้**การใช้การบริหารงบประมาณปกติและบริหารระบบภาษี และสำหรับผลกระทบและความเสี่ยง นโยบาย** ชี้แจงว่าต้องจัดสรรงบประมาณแต่ประโยชน์ที่ได้รับสูงกว่างบประมาณที่ใช้ ซึ่งถือว่าถูกต้อง เป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 57 ในขณะที่มี

นักวิชาการรวมตัวกันเข้าชื่อเพื่อเรียกร้องการดำเนินนโยบายที่สุ่มเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายทางการคลัง ซึ่งการพิจารณานโยบายในการหาเสียงของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ตาม มาตรา 57 อาจจะเป็นข้อจำกัดในบทบาทหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

2) ข้อเสนอแนะ บทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่ควรมีในการกำกับดูแลและการรับมือกับการออกนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองในอนาคต

การพิจารณานโยบายในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 57 อาจจะเป็นข้อจำกัดในบทบาทหน้าที่และอำนาจ ซึ่งจากการศึกษาพบข้อเสนอแนะโดยสรุปเป็นแนวทางได้ คือ รักษาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการจัดการเลือกตั้งให้สุจริต ยุติธรรม และเพิ่มอำนาจและบทบาทหน้าที่ในการพิจารณานโยบายการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองในเชิงลึก โดยตั้งคณะทำงานซึ่งมีผู้มีความรู้ ความชำนาญและเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ เช่น ความรู้การเงินการคลัง, ความรู้เรื่องเศรษฐศาสตร์, เทคโนโลยี เป็นต้น โดยบุคคลากรในคณะทำงานให้คัดสรรมาจากหน่วยงานอื่น เพื่อความเป็นกลางทางการเมืองให้อำนาจในการรับรองนโยบายที่พิจารณาแล้วเป็นประโยชน์พิจารณา และระงับยับยั้งนโยบายที่มีความสุ่มเสี่ยงหรืออาจจะสร้างความเสียหายให้กับประเทศ

### 5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในงานวิจัยชิ้นนี้ได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพจากการศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทยที่มีแนวโน้มไปในทิศทางแบบประเทศละตินอเมริกาที่มีการเมืองถูกครอบงำโดยนโยบายประชานิยม สังคมไทยได้มีการพูดถึงนโยบายประชานิยม แต่กลับพบว่าในแต่ละภาคส่วนของสังคมไทยยังไม่มีความเข้าใจตรงกันในความหมายและลักษณะของนโยบายประชานิยม จากการศึกษาทฤษฎีนโยบายประชานิยม ผู้วิจัยได้พบ 3 คุณลักษณะ ได้แก่ การสร้างคะแนนนิยม ข้อมูลไม่ครบถ้วน ใช้งบประมาณค่อนข้างสูงนำมาใช้จ่ายโดยไม่ก่อให้เกิดรายได้ นำพาประเทศไปสู่การติดกับดักหนี้ที่นับว่าจะเพิ่มขึ้นจากการนำเอานโยบายแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท มาวิเคราะห์และตั้งคำถามสัมภาษณ์ความเห็นของเจ้าที่ กกต. กับนักวิชาการอิสระที่คร่ำหวอดในเรื่องกฎหมายมหาชน ต่อการนำเสนอแนะนโยบายแจกเงินดิจิทัลที่ผ่านการพิจารณาจาก กกต. ที่ดำเนินการตามมาตรา 57 ภายใต้ พรป. ว่าด้วยการเมือง ปี พ.ศ. 2560

โดยเจ้าหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) 2 คน เห็นว่าบทบาทหน้าที่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมอยู่แล้ว ส่วนความคิดเห็นบุคคลภายนอกเกี่ยวกับข้อเสนอแนะบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) 2 ใน 3 เห็นควรแก้กฎหมาย โดยเขียนกรอบการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ให้ชัดเจนขึ้นและมีอำนาจพิจารณายับยั้งโดยการตั้ง

คณะทำงานซึ่งมีผู้มีความรู้ความชำนาญจากหน่วยงานอื่นมาช่วยพิจารณาเพื่อความเป็นกลาง ซึ่งมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน โดยสามารถสรุปเป็นตารางและข้อดี ข้อเสีย ของแนวทางบทบาทหน้าที่ของ กกต. ที่มีอยู่ 3 ทางเลือก ในการพิจารณานโยบายประชานิยม ได้แก่ (1) คบบทบาทหน้าที่ของ กกต. (2) เพิ่มความเข้มข้นในการพิจารณาตรวจสอบข้อมูล และ (3) ให้อำนาจพิจารณา รับรอง และ ยืนยันนโยบายหาเสียงของพรรคการเมือง ซึ่งรายละเอียดปรากฏอยู่ในตาราง 5

ตารางที่ 5 การวิเคราะห์ข้อดี – ข้อเสียของแนวทางบทบาทหน้าที่ของ กกต. ในการพิจารณานโยบายประชานิยม

แนวทางการพิจารณานโยบายประชานิยม	ข้อดี	ข้อเสีย	ผู้เลือก
1) คบบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)	มีความเป็นอิสระในการนำเสนอโยบายจากพรรคการเมือง	นโยบายไม่มีการถ่วงถ่วงในระยะเริ่มต้น นโยบายอาจจะเกินจริงไม่สามารถปฏิบัติได้และอาจจะเกิดความเสียหายตามมา	กกต. 2 คน บุคคลภายนอก 1 คน
2) เพิ่มความเข้มข้นในการพิจารณาตรวจสอบข้อมูลการเสนอโยบายในการหาเสียง	นโยบายมีการถ่วงถ่วงและมีความสมบูรณ์ของข้อมูลในการนำเสนอต่อประชาชนในการหาเสียงมากขึ้น	ต้องการเวลาในการพิจารณาและบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเชิงลึกในนโยบายที่พรรคการเมืองนำเสนอ	ไม่มีผู้เลือก
3) ให้อำนาจพิจารณารับรองและยับยั้งการนำเสนอโยบายประชานิยมที่มีความสุ่มเสี่ยง	นโยบายมีการถ่วงถ่วงและมีความสมบูรณ์ของข้อมูลในการนำเสนอต่อประชาชนในการหาเสียงและลดความเสี่ยงการก่อความเสียหายในการดำเนินนโยบาย	-ขาดความน่าเชื่อถือความเป็นกลางหรือความเป็นอิสระในการพิจารณาและรับรองนโยบาย หากนโยบายไม่ได้ถูกรับรอง อาจจะเป็นคดีความฟ้องร้องกันและทำให้ต้องการเวลามากในการพิจารณารับรอง -ขาดมาตรฐานการพิจารณารับรอง	บุคคลภายนอก 2 คน

จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการสัมภาษณ์ทำให้สามารถตอบวัตถุประสงค์งานวิจัยบทบาทหน้าที่ กฎหมาย หลักเกณฑ์และข้อจำกัดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กับการพิจารณา “นโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท” และข้อเสนอแนะบทบาทหน้าที่ของ กกต. ที่ควรมีในการกำกับดูแลและการรับมือกับการออกนโยบายประชานิยมได้โดยสรุปดังนี้

การพิจารณานโยบายการหาเสียงของพรรคการเมืองตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 57 เป็นข้อกำหนดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานเท่านั้น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่อื่นใดในการพิจารณาหาเสียงจากพรรคการเมือง รวมทั้งนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท ซึ่งหากการดำเนินนโยบายก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศ **มาตรา 245** ก็ให้อำนาจผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบและให้อำนาจในการตั้งกรรมการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีความเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลัง ซึ่งในกรณีของนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ตั้งคณะกรรมการการศึกษาโครงการดิจิทัลวอลเล็ต พร้อมให้เชิญนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน ด้านเศรษฐศาสตร์และธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มาร่วมเป็นคณะกรรมการ เพื่อศึกษารายละเอียดโครงการว่ามีข้อน่าห่วงใย ความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตหรือผลกระทบด้านเศรษฐกิจอยู่บนพื้นฐานการรักษาวินัยการคลัง **ซึ่งกฎหมายอาจจะเป็นข้อจำกัดในบทบาทหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)** ในการพิจารณานโยบายในการหาเสียงของพรรคการเมืองจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสรุปจากการศึกษาดังแนวทาง ต่อไปนี้

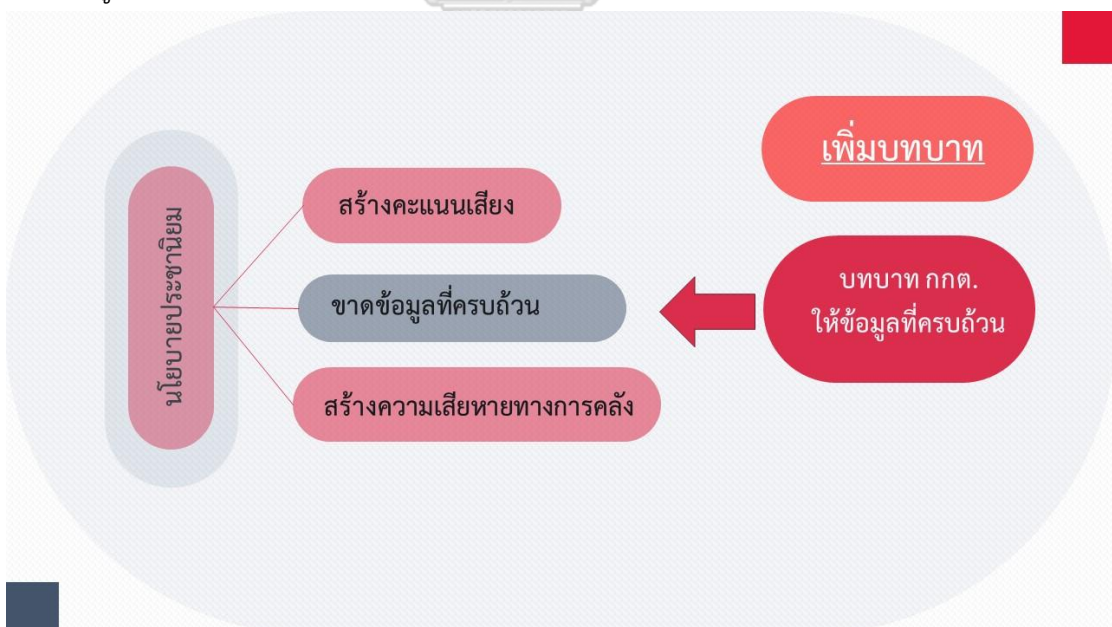
- 1) คงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)
- 2) เพิ่มความเข้มข้นในการพิจารณาตรวจสอบข้อมูลการเสนอนโยบายในการหาเสียง
- 3) ให้อำนาจพิจารณารับรองและยับยั้งการนำเสนอประชานิยมที่มีความเสี่ยง

จากการวิเคราะห์ข้อดี - ข้อเสียของแนวทางบทบาทหน้าที่ของ กกต. ในการพิจารณานโยบายประชานิยมพบว่าการคงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) นั้นทำให้พรรคการเมืองจะมีความเป็นอิสระในการนำเสนอแนะนโยบายแต่ นโยบายไม่ได้มีการกลั่นกรองในระยะเริ่มต้นนโยบายที่พรรคการเมืองนำเสนออาจจะเกินจริงและไม่สามารถปฏิบัติได้ซึ่งหากนำนโยบายไปดำเนินการอาจจะสร้างความเสียหายตามมา ส่วนแนวทางเพิ่มความเข้มข้นในการพิจารณาตรวจสอบข้อมูลการเสนอนโยบายในการหาเสียง แนวทางนี้ทำให้นโยบายมีการพิจารณาและมีการกลั่นกรองทำให้มีความสมบูรณ์ของข้อมูลในการนำเสนอต่อประชาชนในการหาเสียงมากขึ้นซึ่งต้องใช้เวลาในการพิจารณาและต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเชิงลึกในนโยบายที่พรรคการเมืองนำเสนอ

และแนวทางที่สาม การให้อำนาจ กกต. ในการพิจารณารับรองและยับยั้งการนำเสนอนโยบายประชานิยมที่มีความสุ่มเสี่ยงแนวทางนี้ทำให้นโยบายมีการกลั่นกรองและมีความสมบูรณ์ของข้อมูลในการนำเสนอต่อประชาชนในการหาเสียงและลดความเสี่ยงการก่อความเสียหายในการดำเนินนโยบายแต่มีข้อเสียที่สำคัญมาคือความเป็นกลางหรือความเป็นอิสระในการพิจารณาและรับรองนโยบาย หากนโยบายไม่ได้ถูกรับรองอาจจะเกิดความขัดแย้งกันและทำให้ต้องการเวลามากในการพิจารณารับรอง ซึ่งเป็นแนวทางที่ถูกเลือกแต่แนวทางนี้จำเป็นต้องสร้างความน่าเชื่อถือในการรับรองนโยบาย ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและการสร้างเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับในการรับรองนโยบาย

ดังนั้นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจึงเป็นข้อเสนอในการนำ แนวทางที่ 1 และ 2 มาผสมผสานกันโดยมีข้อเสนอแนะดังนี้ **รักษาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการจัดการเลือกตั้งให้สุจริต ยุติธรรม และเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการพิจารณานโยบายที่พรรคการเมืองนำเสนอโดยเพิ่มความเข้มข้นในการพิจารณาตรวจสอบข้อมูลการเสนอนโยบายในการหาเสียงซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองมีความเป็นอิสระในการนำเสนอโยบายและนโยบายมีการกลั่นกรองจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทำให้นโยบายที่นำเสนอมีความสมบูรณ์ของข้อมูลที่ถูกนำไปหาเสียงต่อประชาชนซึ่งอาจจะมากเพียงพอต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายนั้นๆ (ดังรูปภาพที่ 2)**

รูปภาพที่ 2



## บรรณานุกรม

- Dornbusch and Edwards. (1989). *Macroeconomic populism in Latin America*. (NBER, Cambridge, MA)
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*. <http://www.jstor.org/stable/1827369>
- Friedrich, C. J. (1963). *The philosophy of law in historical perspective* (Vol. 135). University of Chicago Press.
- Hamer, L. O. (2012). Wojciech Cwalina, Andrzej Falkowski, & Bruce I. Newman. (2011). Political Marketing: Theoretical and Strategic Foundations. *Journal of Political Marketing*, 11(1-2), 120-122. <https://doi.org/10.1080/15377857.2012.642751>
- Hecko, H., & Wildavsky, A. (1981). *The private government of public money: Community and policy inside British politics*. Springer.
- Jennifer Lees-Marshment. (2011). *The Political Marketing Game* (Vol. 1). Palgrave Macmillan London.
- Lester, J. P., & Bowman, A. O. M. (1989). Implementing environmental policy in a federal system: A test of the Sabatier-Mazmanian model. *Polity*, 21(4), 731-753.
- เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง. (2563). พรรคการเมือง. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>
- ไทยโพสต์. (2566, 2566, 21 เมษายน). ยื่น กกต. ฟันเพื่อไทย 'แจกเงินดิจิทัล' ส่อขัดกม.พรรคการเมือง-เลือกตั้ง. ไทยโพสต์. <https://www.thaipost.net/x-cite-news/363724/>
- กรุงเทพธุรกิจ. (2566, 2566, 10 เมษายน). ปชป. ตั้งคำถาม 5 ข้อ พท. ชี้แจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท ส่งผลเสียต่อประเทศชาติ. กรุงเทพธุรกิจ. <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1062421>
- กันต์ ศรีหาล้าและปิยลักษณ์ โพธิวรรณ. (2564). ผลกระทบของกระบวนการประชานิยมต่อรัฐไทย. (วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.)
- จรัส สุวรรณมาลา. (2553). ประชาธิปไตยทางการเมืองของไทย. ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง. (2560). ราชกิจจานุเบกษา.
- ศุภสิทธิ์ พรประภา. (2021). กลยุทธ์การสื่อสารการตลาดทางการเมืองผ่านสื่อสังคมของพรรคอนาคตใหม่. <https://repository.nida.ac.th/handle/662723737/5704>.

สำนักวิชาการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). การปฏิรูปประเทศไทยด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลต่อ  
หนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทนิติต่อความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม.

อัญชิริญา จันทระปิฎก. (2562). ภาพลวงทางการคลัง : บทวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย  
ประชานิยม. (วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร)







จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

Mr.Passakorn Ngoencharoenkul

สถานที่เกิด

Bangkok



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**