



บทบาทของรัฐบาลนายอำเภอบ้านยาวรุ่น (ภายหลังรัฐประหาร 23 ก.พ. 2534) หน้าที่ 1

"งานชุมชนที่ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลประสานกันได้พอดีกับ
ผลประโยชน์ของส่วนรวม เช่นนี้จึงไม่มีความจำเป็นที่จะเรียกหา
ความยุติธรรม และเพราะฉะนั้นจึงไม่มีความจำเป็นอะไรที่จะต้อง
มีการปกครอง"¹

รัฐบาลเป็นสถาบันทางการเมือง (political institution) ซึ่งรัฐจะขาดมิได้
เพราะเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้เพื่อดำเนินงานตามเป้าหมายที่รัฐได้กำหนดไว้² รัฐบาลจะทำหน้าที่ใช้
อำนาจบริหาร หรืออำนาจในการนำเอากฎหมายมาบังคับใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
ซึ่งอำนาจนี้จะคิดว่ามีขอบเขตกว้างขวาง แต่ส่งผลกระทบต่อส่วนต่างๆ ของสังคมมากที่สุด และ
ในความเป็นจริงอำนาจบริหารก็ยิ่งรวมไปถึงการที่จะต้องดำเนินกิจการอื่นๆ ที่อาจจะไม่ได้
กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ก็ เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำ³ โดยจะเกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆ ดังนี้คือ
เกี่ยวข้องกับมหาชน มีผลกระทบกับคนจำนวนมาก เกี่ยวข้องกับรัฐ เกี่ยวข้องกับนโยบาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹Plato, The Republic of Plato, tran, Allan Bloom (N.Y. Basic Book, Inc., Publishers, 1968), p. 307.

²ศิริโรตม์ ภาคสุวรรณ, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเบื้องต้น (กรุงเทพฯ : หจก.ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2532), หน้า 61.

³G.A.Jacopsen and M.H. Lipman. Political Science (New York : Barnes & Noble Inc, 1964), p. 124.

สาธารณะ⁴ สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้ยึดหลักการปกครองในระบบรัฐสภา และในฐานะที่เป็นรัฐเดี่ยว รัฐบาลกลางจะเป็นศูนย์รวมอำนาจสูงสุด เพราะฉะนั้นจึงมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาโดยตลอด แต่ในช่องทางที่ได้ทำการศึกษาได้เกิดการรัฐประหาร และผู้ก่อการ (คณะราษฎร) ได้แต่งตั้งรัฐบาลพลเรือน โดยมีนายอำมหิต ปันยารชุนเป็นนายกรัฐมนตรี ประกอบกับเนื้อหาของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ที่ได้ให้อำนาจของคณะราษฎร ช้อยู่กับอำนาจของรัฐบาล อีกทั้งในช่วงนั้นอำนาจ อิทธิพล ของคณะราษฎร ได้เพิ่มขึ้น (จากที่มีมากอยู่แล้ว) จนอาจกล่าวได้ว่า คณะราษฎร เป็นผู้กระทำทางการเมืองที่ครอบครองทรัพยากรทางการเมืองไว้ได้มากที่สุด และสามารถแปรเปลี่ยนให้เป็นอำนาจ อิทธิพล เพื่อใช้ไปกระทำภารกิจ ได้มากที่สุดเช่นกัน ด้วยสถานการณ์เช่นนี้รัฐบาลนายอำมหิตจึงไม่น่าจะมีอะไรที่แตกต่างไปจากรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ นายพจน์ สารสิน และนายธานินทร์ กรัยวิเชียร

เหมือนกับที่เคยกล่าวไว้ในข้างต้นว่ารัฐบาลไทย เมื่อพลิกปมประวัติศาสตร์ที่มากจะพบว่ามิตด้วยกัน 2 ทาง คือมาจากการเลือกตั้ง และการแต่งตั้ง ถ้าจะว่ากันตามหลักการแล้ว รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ย่อมมีความชอบธรรมมากกว่ารัฐบาลแต่งตั้ง แต่นั่นก็คือ ความชอบธรรมในแง่ของที่มาของรัฐบาล สำหรับนโยบายและการบริหารงาน ที่จะสร้างคุณประโยชน์แก่บ้านเมืองนั้น ที่มาของรัฐบาลย่อมไม่ใช่ตัวแปรที่สำคัญที่สุด จริงอยู่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ย่อมถูกต้อง และเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการเป็นประชาธิปไตย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อมีรัฐบาลจากการเลือกตั้งแล้วจะมีนโยบายการบริหารงาน และคุณประโยชน์มากกว่ารัฐบาลแต่งตั้งโดยปริยาย อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า ผลงานที่สร้างประโยชน์ให้แก่บ้านเมือง อาจเกิดขึ้นได้จากรัฐบาลที่มาจาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴พรศักดิ์ น่องแผ้ว, รัฐศาสตร์ พัฒนาการและแนวทางการศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศรีอินทร์, 2524), หน้า 4.

การแต่งตั้งได้เช่นกัน⁵ และเมื่อมาพิจารณาว่ารัฐบาลพลเรือนชุดนี้ หมายความว่าอันที่ เป็นผู้นำรัฐบาล พร้อมกับมีคณะทหาร รสช. กระจายอยู่ข้างๆ เหมือนกับ "พี่เลี้ยง" หรือ "รัฐบาลตัวจริง" ทำให้หน้า เชื่อได้ว่ารัฐบาลหุ่นนี้จะกำเนิดขึ้นมาอีก แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงบุคลิกภาพส่วนใหญ่ของคณะรัฐบาลจะ เห็นได้ว่าส่วนใหญ่โน้มเอียงไป ในลักษณะของบุคลิกภาพแบบประชาธิปไตย ที่ยึดการเมืองระบอบประชาธิปไตย และนิยมเศรษฐกิจแบบเสรี เป็นหลัก โดยเฉพาะตัวของนาย อันที่เองจะ เห็นได้ชัดที่สุด ประกอบกับมูลหลังของบุคคล เหล่านี้ส่วนใหญ่ค่อนข้าง "สะอาด" ไม่มีอะไรต่างพร้อมๆ ทำให้หน้า เชื่อไปอีกว่าถึงจะมีสภาพเป็นรัฐบาลหุ่น แต่ก็คงจะต้องมีความแตกต่างไปจากรัฐบาลหุ่นชุดที่แล้วๆ มา อาจที่จะเรียกได้ว่าน่าจะเป็นความ เหมือนที่แตกต่างกันก็เป็น ได้

1. รัฐบาลนายอันที่ บันยารชุน (อันที่ 1)

"ข้าพระพุทธเจ้า นายอันที่ บันยารชุน ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศ และประชาชน"

⁵ อนุสรณ์ บุญยพิพัฒน์, "รัฐบาลนายอันที่ บันยารชุน : รัฐบาลของนายทุนหรือรัฐบาลของใคร?". รายงานที่เป็นส่วนหนึ่งของวิชาสัมมนาปัญหา เฉพาะ เรื่องของการเมืองและการปกครองไทย (311700) เสนอที่ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7 มีนาคม 2537 (พิมพ์ตัด)

* เป็นคำกล่าวถวายสัตย์ปฏิญาณตนของคณะรัฐมนตรีที่ได้เดินทางเข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ พระตำหนักภูพิงค์ราชนิเวศน์ เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2534.

รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน จัดตั้งขึ้นตามความในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2534 หลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ นำโดย พลเอก สุรยุทธ์ คงสมพงษ์ ได้ยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม ปีเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญให้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นคณะหนึ่งเพื่อบริหารประเทศ และให้สภารักษาความสงบเรียบร้อย ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำตลอดจนให้มติสภาสันติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการพิจารณาว่าร่างกฎหมายต่างๆ ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ทางคณะรชช. ได้เลือก ศ.ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน มาเป็นประธานสภาสันติบัญญัติ สำหรับคณะรัฐมนตรีมีจำนวน รวม 34 คน โดยที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2534 กำหนดให้รัฐบาลและสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ปรึกษากันหรือกันเพื่อร่างนโยบายการบริหารประเทศ และให้รัฐบาลนำนโยบายดังกล่าวแถลงต่อสภาสันติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดทำร่างนโยบายในเบื้องต้นขึ้นสำหรับการร่างนโยบายในเบื้องต้นจะมาจากรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงก่อน แล้วจึงนำมาประสานกันในคณะรัฐมนตรีโดยมีนายอานันท์ในฐานะที่เป็นนายกรัฐมนตรีร่วมพิจารณาตัดสินใจ จากนั้นคณะรัฐมนตรีได้ส่งรัฐมนตรีบางส่วนไปร่วมกับคณะที่ปรึกษาของรชช. เพื่อพิจารณาร่วมกันเพื่อพิจารณานโยบายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ตลอดจนมีการปรึกษากันหรือกับสภารชช. ประกอบกันไป จนออกมาเป็นนโยบายในการบริหารงานของรัฐบาล สำหรับนโยบายของรัฐบาลนายอานันท์นั้นจะมาจากการแต่งตั้งของคณะทหารก็มีได้มีลักษณะของนโยบายที่มุ่ง เน้นหาและแนวทางตลอดจน เป้า-หมายต่างไป

"ต่อมาภายหลังได้มีการตั้งรัฐมนตรีเพิ่มอีก 2 ท่าน คือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายเจริญจิตต์ ๗ สงขลา ตามลำดับ.

สรุปความจากการให้สัมภาษณ์ของนายอานันท์ ปันยารชุนในเรื่องเกี่ยวกับการร่างนโยบายของรัฐบาลโปรดดู สยามรัฐ (7 มีนาคม 2534) : 16.

๗ ศ.บุณชนะ อัดถากกร, ภาพวิถีชีวิตของคณะรชช. 2534 กับประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มูลนิธิ ศ.บุณชนะ อัดถากกร เพื่อการศึกษาและวิจัย 2536), หน้า 12.

จากรัฐบาลทั่วไป เพราะนโยบายของรัฐบาลโดยทั่วไปแล้วก็คือ กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลแต่ละประเทศ ที่ได้วางหลักการดำเนินงานเอาไว้ เพื่อให้ฝ่ายปฏิบัติงานได้ดำเนินงานไปตามแนวทางที่ได้กำหนดเอาไว้ของแต่ละเรื่อง เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่ได้ตั้งเอาไว้^๕ ที่ต่างไปก็คงจะเป็นเรื่องของสมารสช. ที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับอย่างหลักเลียงไม่ได้ แต่ในท้ายที่สุดแล้วการวางนโยบายก็ต้องมุ่งแก้ไขปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้น และต้องสนองตอบถึงความต้องการของประชาชนและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นที่ตั้งนั่นเอง

ก่อนเข้ารับหน้าที่บริหารประเทศ รัฐบาลนายอาหม่มที่มีหน้าที่จะต้องนำนโยบายในการบริหารงานไปแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาได้ซักถาม และสภานิติบัญญัติเพียงแต่รับทราบเท่านั้นไม่ต้องลงมติแต่อย่างใด นโยบายที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 ของรัฐบาลนายอาหม่ม มีอยู่ทั้งสิ้น 9 ข้อ^๖ ประกอบไปด้วย นโยบายการเมือง นโยบายการบริหารและปรับปรุงกฎหมาย นโยบายการป้องกันประเทศ นโยบายด้านการต่างประเทศ นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสังคม นโยบายยุติธรรม นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ พลังงานและสิ่งแวดล้อม นโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งแต่ละหัวข้อก็มีหัวข้อย่อยที่แตกต่างกันออกไป

เมื่อมาพิจารณาถุณโยบายของรัฐบาลนายอาหม่ม^๗ ถึงแม้จะร่างไว้ได้ครอบคลุมทุกๆ ด้าน แต่เมื่อมองลึกลงไปจะเห็นว่านโยบายทางด้านเศรษฐกิจจะได้รับการเน้นหนักและได้รับความสนใจเป็นพิเศษ มากกว่านโยบายด้านอื่นๆ ทั้งนี้เมื่อประกอบกับการให้สัมภาษณ์ถึงแนวทางนโยบายของรัฐมนตรีสายเศรษฐกิจบางคนเช่น นายสิปปนนท์ เกตุทัต (รมต. ว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) ที่ว่า "จะเน้นภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากกว่าเดิมโดยภาครัฐบาลจะช่วย

^๕ เสถียร เหลืองอร่าม, การวางนโยบายและกระบวนการวางแผนงาน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531), หน้า 20.

^๖ นโยบายของรัฐบาลนายอาหม่มทั้ง 9 ข้อนี้ นายอาหม่ม ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ได้ทำการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 4 เมษายน 2534.

สนับสนุนและช่วยวางหลักเกณฑ์อย่างกว้างๆ ให้ อีกทั้งจะส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมอีกด้วย ประกอบกับสุนทรพจน์ของนายอาวันท์ที่ได้ไปแสดงต่อสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในหัวข้อ นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจ ก็ยังทำให้เห็นได้กลางๆ ว่านโยบายด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะด้านภาคธุรกิจเอกชน ดูประหนึ่งว่าจะได้รับความสนใจจากรัฐบาลชุดนี้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาทีเดียว แต่ทั้งนี้ก็ต้องไม่ลืมว่าการที่คณะทหารราชได้ส่งคนของตนมาร่วมในคณะรัฐมนตรีโดยดูแลกระทรวงที่เกี่ยวกับการเมือง ความมั่นคง การป้องกันประเทศ ทำให้พิจารณาได้ว่าจะมีการแบ่งแยกงานทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจออกจากกันโดยแบ่งข้างกันทำงานเป็นแน่ นอกจากนี้เงื่อนไขปัจจัยอื่นๆ ไม่ว่าจะทรัพยากรทางการเมือง อำนาจ อิทธิพล เนื้อหาของธรรมนูญการปกครอง 2534 ก็คงต้องถูกหยิบยกขึ้นมาวิเคราะห์ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่รัฐบาลนายอาวันท์ด้วยกัน อย่างไรก็ตามแล้วแต่จะเห็นรัฐบาลชุดนี้จะเห็นนโยบายดังที่กล่าวไปแล้ว สิ่งหนึ่งที่สำคัญ และบุคคลทั่วไปให้ความสนใจนั้นคือภารกิจเร่งด่วนภายหลังตั้งรัฐบาล ซึ่งนายอาวันท์ได้กล่าวถึงภารกิจหรือนโยบายแรกที่จะต้องทำให้สำเร็จว่า

"ทันทีที่รับตำแหน่งนายกฯ ผมบอกตัวเองว่าจะต้องทำให้ความเชื่อมั่นในประเทศไทยกลับมาสู่เมืองไทยเร็วที่สุด เพราะเสถียรภาพของประเทศมันขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่น ถ้าเพื่อไม่มีความเชื่อมั่น ซึ่งค่อนข้างมาก เกิดไม่มีความเชื่อมั่นในระบบการเมืองหรือเสถียรภาพการเมืองมักจะกระทบเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทันที เพราะฉะนั้นสิ่งแรกจะต้องทำก็คือ ทำอย่างไรให้เขาเชื่อมั่นในประเทศไทย มีความเชื่อมั่นในการต่อสู้และแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจไทย"¹⁰

¹⁰จากการให้สัมภาษณ์ของนายสีปงนท์ เกตุทัต (รมต. ว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม)

โปรดดู สยามรัฐ (7 มีนาคม 2534) : 16.

"และสุนทรพจน์ของนายอาวันท์ในครั้งนี้ได้แสดงในงานเลี้ยงอาหารค่ำ ซึ่งจัดโดยสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ณ ห้องนาลัย โรงแรมดุสิตธานี วันที่ 21 พฤษภาคม 2534.

¹⁰โพโรจน์ อัญมณีเตียร, ควาทะเล นายอาวันท์ บันยารชุน คนดีที่สังคมยังต้องการ (กรุงเทพฯ : รุ่งแสงการพิมพ์, 2536), หน้า 168.

ซึ่งการกระทำที่สอดคล้องกับคำพูดนักคิด ในช่วง 3-4 เดือนแรกจะเห็นว่านายอานันท์ได้ใช้เวลาไปกับเรื่องของการสร้างความเชื่อมั่นให้กลับสู่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยการที่ไปทำความเข้าใจ แสดงสุนทรพจน์ ต่างๆ ทั้งสมาคมต่างประเทศ หอการค้า ฯลฯ ด้วยเหตุที่ส่วนหนึ่งของความเชื่อมั่นจะมาจากความคิดเห็นของชาวต่างประเทศโดยเฉพาะพ่อค้า นักธุรกิจ และสื่อมวลชน "และนั่นไม่ใช่เพราะผมมีความมั่นใจอยากจะถูกภาษาฝรั่ง"¹¹ นายอานันท์ได้กล่าวถึง เหตุผลในการกระทำข้างต้นได้อย่างน่าสนใจทีเดียว

1.1 วิธการบริหารงานของรัฐบาลนายอานันท์

นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีได้เชิญประชุมคณะรัฐมนตรีในครั้งแรกเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2534 ในวาระการประชุมครั้งนั้นรวมทั้งสิ้น 13 วาระ แต่วาระที่สำคัญที่สุดและเป็นหัวใจของการประชุมในครั้งนี้ได้แก่วาระที่ 1 เรื่อง "หลักการในการทำงานของคณะรัฐมนตรี" ที่นายอานันท์ได้นำมาเสนอต่อที่ประชุมด้วยตนเอง และได้ให้คำแนะนำว่า หากมีเรื่องใดที่ต้องการปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีโดยตรงก็ขอให้เข้าพบหรือโทรศัพท์ติดต่อได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะในกรณีที่มีเรื่องสำคัญและเร่งด่วนขออย่าได้เกรงใจ

จากนั้น นายกรัฐมนตรีก็ได้เสนอหลักการใหญ่ๆ ในการทำงานของคณะรัฐมนตรีไว้ 2 ประการ คือ

1.1.1 ในการทำงานของคณะรัฐมนตรี ให้ทำงานเป็นคณะ ไม่มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก หรือแบ่งฝ่าย ให้ถือว่าคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบร่วมกันในทุกเรื่องที่เป็นมติคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้รับผิดชอบในชั้นต้น

1.1.2 ให้รัฐมนตรีทุกท่านยึดมั่นในคำสัตย์ปฏิญาณที่คณะรัฐมนตรีถวายแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้ยึดมั่นในความจงรักภักดี ทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อผลประโยชน์ของประเทศไทยเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีทุกท่าน ทุ้มเทควรรู้ความสามารถในทุกๆ

¹¹ น้าข้าวฮุโส (นามแฝง), การบริหารสไตล์ไปรุ่งใส ของอานันท์ ปันยารชุน (กรุงเทพฯ : บริษัทสวามวลชนจำกัด, 2535), หน้า 28.

ประกาศ เพื่อให้สัมพันธ์ที่ได้รับการไว้วางพระราชหฤทัยให้มาดำรงตำแหน่งอัมมิ เกียรติ

นอกจากหลักการดังกล่าวแล้ว นายกรัฐมนตรียังได้เสนอแนวนโยบาย ตลอดจนวิธีการทำงานของคณะรัฐมนตรีเอาไว้อีก ได้แก่

ให้ระลึกเสมอว่า คณะรัฐมนตรีชุดนี้มีได้มาจากการเลือกตั้ง จึงขอให้รัฐมนตรีทุกท่านลงไปสัมผัสกับปัญหาของประชาชนโดยตรง อย่าละเลยเป็นอันขาด และจะต้องดูแลทุกข์สุข และรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนทุกสาขาอาชีพ อย่าให้ประชาชนผิดหวัง ถ้ารัฐมนตรีท่านใดมีประสบการณ์ด้านใดเกี่ยวกับปัญหาของประชาชน ขอให้รายงานนายกรัฐมนตรีทราบ โดยรับข้อสั่งเกิดของสื่อมวลชนบุคคลภายนอก และประชาชนมาเป็นข้อพิจารณาด้วย

การพิจารณาปัญหาเรื่องต่างๆ ให้มองให้กว้าง และพิจารณาถึงปัญหาทุกด้านซึ่งเกี่ยวข้องกัน เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง ให้ทำงานโดยไม่มีอคติ มองขนาดว่าจะเดินแนวไหน สิ่งที่ผ่านมาแล้วของให้แล้วไป พยายามทำให้สังคมมีความยุติธรรมมากกว่าปัจจุบัน

กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่พอเปิดเผยได้ ให้เปิดเผย โดยทำให้เป็นระบบ แต่การพูดอภิปรายในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีขอให้รักษาไว้ เป็นความลับในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ขอให้ระลึกเสมอว่าการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีไม่ว่าด้านใด จะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ฉะนั้น การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีขอให้อธิบายแก่บุคคลภายนอกได้ทุกเรื่อง

การมอบหมายอำนาจและความรับผิดชอบให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น จะได้ดำเนินการจัดทำเป็นคำสั่งและเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

ขอให้รัฐมนตรีทุกท่านระลึกเสมอว่า การทำงานครั้งนี้เป็นระยะสั้นจึงขอให้มุ่งทำงานในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ ไม่ควรวีใช้เวลาไปกับกิจกรรมทางสังคมและธุรกิจส่วนตัว

การให้ข่าวหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนทุกแขนงขอให้รัฐมนตรีทุกท่านใช้ความระมัดระวัง และให้ข่าว เฉพาะที่เป็นสาระเท่านั้น ส่วนกำหนดวันประชุมเห็นควรให้เป็นวันอังคารตั้งที่คณะรัฐมนตรีชุดต่างๆ ได้ปฏิบัติมาในอดีต

หลักการและวิธีการที่นายกรัฐมนตรีเสนอต่อที่ประชุมดังกล่าว ได้รับการยอมรับให้เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่ทุกฝ่ายจะรับไปปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะนโยบายและวิธีทำงานใน

เรื่องการมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นั้น ต่อมาได้มีการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองงานอื่น 3 ชุด ขึ้นเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารงานแนวใหม่ของนายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องการกระจายอำนาจและกระจายการตัดสินใจ ตลอดจนความรอบคอบในการพิจารณา ก่อนที่จะลงมติในเรื่องสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยรวม จากการริเริ่มแบ่งงาน ให้แก่ รองนายกรัฐมนตรี จนเป็นผลให้มีการแต่งตั้งกรรมการกลั่นกรองงานอื่น 3 ชุด และการบริหารงานอย่างไม่เป็นทางการโดยเชิญรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมาพบปะ เป็นครั้งคราวดังกล่าวข้างต้น นับเป็นวิถีบริหารงานที่มีลักษณะพิเศษและต่างไปจากการบริหารของรัฐบาลชุดที่ผ่านๆ มา เพราะแต่เดิมในระบบการทำงานของเมืองไทย เป็นการทำงานแบบไม่ทำการบ้านมาก่อน เอกสารที่ควรอ่านมาก่อนก็ไม่อ่านหรืออ่านอย่างคร่าวๆ เวลาอยู่ในที่ประชุมก็มักจะอภิปรายโดยใช้สามัญสำนึกเป็นหลัก แล้วก็ออกมาเป็นมติครม. ความรอบคอบจึงไม่ค่อยมี การมีคณะกรรมการกลั่นกรองงานจะช่วยให้มีการกลั่นกรองงานกันเสียก่อนภายในสายงานการบังคับบัญชา จากนั้นค่อยเข้ามาสู่ครม. นายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน นั้นมีเหตุผลที่ขยับระบบการประชุมคณะย่อยหรือคณะกรรมการกลั่นกรองงานมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินว่า เป็นเพราะจะทำให้เกิดประโยชน์เนื่องจากเป็นระบบที่ช่วยกันดูแลงาน และการตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองยังมีการตั้งข้ามสายกันด้วย มีรัฐมนตรีเป็นกรรมการและยังเปิดโอกาสให้ข้าราชการได้เข้ามาชี้แจงอีกด้วย นอกจากนี้ระบบนี้จะทำให้โอกาสตัดสินใจผิดพลาดน้อยลง แต่ก็ได้หมายความว่า จะไม่ผิดพลาดเสียเลย อย่างไรก็ตามก็คณะกรรมการกลั่นกรองงานนั้น เป็นเพียงคณะกรรมการไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจแต่อย่างใด เพียงแค่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาในประเด็นต่างๆ แล้วก็ต้องเสนอมาที่ครม. เพื่ออนุมัติอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากการจัดระบบงานเป็นทางการในข้างต้นแล้ว ต่อมาในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ นายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ยังได้ใช้วิถีบริหารอย่างไม่เป็นทางการ โดยการพบปะกับรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในระหว่างรับประทานอาหารกลางวัน ๓ ดิกไทยคู่ฟ้า สัปดาห์ละ 2 ครั้ง คือ วันจันทร์กับวันพฤหัสบดี ในการประชุมดังกล่าวนี้ จะไม่มีการกำหนดวาระที่แน่นอน บางครั้งอาจจะเป็นเรื่องที่เกิดปัญหาหรือเกิดความสับสน จะต้องช่วยกันพิจารณาแก้ไขอย่างเร่งด่วนแต่บางครั้งก็เป็นเรื่องทั่วไป หรือนโยบายเฉพาะกิจบาง

ประการของรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ที่มีความประสงค์จะนำมาเสนอ เพื่อทราบไว้ซึ่งหนึ่งก่อน นอกจากนี้ ยังมีการประชุมภายในระหว่างคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีข้าราชการประจำ เข้าร่วมเพื่อหนึ่งทุกๆ ฝ่ายสามารถพูดกันได้อย่างเปิดอกสำหรับการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ อันเป็นรูปแบบการบริหารงานอีกประการหนึ่ง ที่รัฐบาลชุดนี้เริ่มขึ้นแล้ว เหตุที่ต้องทำเช่นนี้ก็เนื่องจาก เพื่อหนึ่ง เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และยังสามารถพิจารณาปัญหาอันละเอียดอ่อนที่รัฐมนตรีไม่ประสงค์จะให้ข้าราชการประจำร่วมอยู่ด้วย เพื่อหนึ่งเกิดความสบายใจในการอภิปราย

อย่างไรก็ดี แม้จะมีความไม่เหมือนกันหลายประการในการบริหารงานต่างๆ¹² แต่นายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ก็มีได้มากกว่าวิธีดังกล่าว เป็นวิธีที่ดีที่สุด โดยได้กล่าวไว้หลายครั้งหลายหนในการให้สัมภาษณ์ว่า วิธีการทำงานของแต่ละรัฐบาลย่อมไม่เหมือนกัน และต่างก็มีจุดเด่นจุดด้อยอยู่ในตัว สำหรับวิธีการบริหารที่รัฐบาลชุดนี้ใช้อยู่ ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้รับ กล่าวคือ รัฐบาลมีเวลาน้อย แต่มีงานที่จะต้องทำมาก เรื่องจึงจำเป็นต้องใช้ระบบ และวิธีการบริหารในแบบต่างๆ กัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ และประชาชน อันเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญยิ่งในการเข้าว้หน้าหน้าบริหารประเทศของรัฐบาลชุดนี้

1.2 คณะกรรมการกลั่นกรองงาน

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองงานของคณะรัฐมนตรี เป็นความคิดริเริ่มโดยตรงของนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อหนึ่งเป็นไปตามหลักแห่งการกระจายอำนาจตลอดจนความรับผิดชอบแก่รองนายกรัฐมนตรีทั้ง 3 ท่าน รวมถึงเพื่อ

¹² สำหรับเรื่องเกี่ยวกับวิธีการบริหารงานของรัฐบาลนายอานันท์ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ได้ทำการสรุปใจความสำคัญมาจาก คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล, งานของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (เล่มที่ 1) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัทเจทีเอ็ม ไพรเซส จำกัด, 2535), หน้า 144-149. และนักข่าวอาวุโส (นามแฝง), การบริหารชาติสมัยใหม่ของอานันท์ ปันยารชุน, หน้า 79-88.

แก้ปัญหาค่าที่ควม. ชุดใหม่ เรื่องที่จะต้องพิจารณามากเกินไป ดังที่เกิดขึ้นกับระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยมา เป็นเวลาช้านานอันเป็นผลให้การประชุมคณะรัฐมนตรีของไทยต้องเสียเวลาอย่างมากกับการพูดรายละเอียดและเทคนิคในการปฏิบัติต่างๆ ที่ควรจะใช้เวลากับส่วนที่เป็นนโยบายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้นายกรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งกรรมการกลั่นกรองงานขึ้น 3 ชุดได้แก่

คณะกรรมการกลั่นกรองงานฝ่ายเศรษฐกิจ

คณะกรรมการกลั่นกรองงานฝ่ายความมั่นคงและการต่างประเทศ

คณะกรรมการการกลั่นกรองงานฝ่ายสังคมและกฎหมาย

เพื่อให้การกลั่นกรองงาน เป็นไปอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับงานหลักของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งกลุ่มงานให้รองนายกรัฐมนตรีทั้ง 3 ท่าน รับผิดชอบดูแลตามความเหมาะสม คือ เมื่อแบ่งสายงานบังคับบัญชาหรือการดูแลอย่างเป็นระบบแล้ว จึงค่อยมีคณะกรรมการกลั่นกรองงานมาช่วยรองนายกรัฐมนตรีในการพิจารณารายละเอียดของงานต่างๆ อีกชั้นหนึ่ง จากแนวทางดังกล่าว รองนายกรัฐมนตรีทั้ง 3 ท่านได้รับมอบหมายให้ควบคุมและกำกับงานกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ดังนี้

รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (นายเสนาะ อุณากร) รับผิดชอบ

สำนักงานรัฐมนตรี ในส่วนของสำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รัฐวิสาหกิจ เฉพาะในส่วนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและการต่างประเทศ (พลตำรวจเอก เภา สารสิน) รับผิดชอบ

สำนักงานรัฐมนตรี ในส่วนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กรมวิเทศสหการ การกีฬาแห่งประเทศไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย

รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายสังคมและกฎหมาย (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) รับผิดชอบ

สำนักนายกรัฐมนตรี ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการ
การข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
ในวงราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวง
ยุติธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ทบวงมหาวิทยาลัย รั่ววิสาขากิจในส่วนของ
องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยและองค์การสวนสัตว์

หลังจากแบ่งสายงานรับผิดชอบเรียบร้อยแล้ว นายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน
ก็ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 133/2534 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองงาน
มีใจความว่า ตามที่คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่อง เสนอคณะรัฐมนตรี รวม 3 คณะ นั้น เพื่อให้
เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ทั้ง 3 ชุดดัง
กล่าว และในคำสั่งเดียวกันนั้นเอง ก็ได้มีการมอบหมายให้คณะกรรมการกลั่นกรองงาน แต่ละคน
มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน อีกทั้งได้กำหนดขั้นตอนในการเสนอเรื่อง เข้าคณะรัฐมนตรีซึ่งจะ
ต้องผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองก่อนนั้น นายกรัฐมนตรีก็ได้เสนอ เป็นมติคณะรัฐมนตรีเอาไว้¹³

2. บทบาทของรัฐบาลนายอานันท์

"เมตรชนักคิดว่า รัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้ง เราจำเป็นต้องแสดง
ให้เห็นถึงความชอบธรรม ด้วยการผ่านเพื่อการยอมรับ และการ
รับรองของประชาชน เพราะไม่เช่นนั้น ไม่ว่ารัฐบาลจะประสบผล
สำเร็จเพียงใด ก็ไม่สามารถภูมิใจในความเป็นรัฐบาลได้"¹⁴

¹³ สำหรับเรื่อง เกี่ยวกับรายชื่อของคณะกรรมการกลั่นกรองทั้ง 3 ชุด อำนาจหน้าที่ใน
การปฏิบัติงาน และตลอดจนขั้นตอนในการเสนอเรื่อง เข้าคณะรัฐมนตรี สามารถดูรายละเอียดใน
คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล, งานของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
(เล่มที่ 1), หน้า 150-154.

¹⁴ ปรตคมติชน (26 เมษายน 2534) : 1)

การเมืองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 ได้มีการขยาย
 ฐานอำนาจในกลุ่มอำนาจและบุคคลที่กว้างขวางมากขึ้น ซึ่งเป็นการเปิดกว้างให้อำนาจการเมือง
 เป็นอำนาจที่สามารถช่วงชิงในระหว่างกลุ่มอำนาจการเมืองต่างๆ ได้ และภายใต้กรอบดังกล่าว
 กลุ่มอำนาจที่เป็นข้าราชการ โดยเฉพาะกองทัพก็จะ เป็นกลุ่มที่ผูกขาดอำนาจการปกครองมาโดย
 ตลอด หากจะพิจารณาเฉพาะในส่วนตำแหน่งผู้นำรัฐบาลคือนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีที่เป็น
 ทหารก็จะกุมอำนาจยาวนานกว่าผู้นำที่เป็นพลเรือน และรัฐบาลของไทย นอกจากนั้นส่วนใหญ่แล้วก็
 ยังจะเป็นรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารยึดอำนาจมากกว่าการเลือกตั้ง และรัฐบาลที่มาจากการ
 รัฐประหารมีทั้งผู้นำรัฐบาลที่เป็นทหารและผู้นำพลเรือน อย่างไรก็ตามรัฐบาลทหารที่ได้อำนาจ
 โดยการรัฐประหารนอกจากจะครองอำนาจอยู่ได้ยืนยาวกว่ารัฐบาลพลเรือนที่มาจากรัฐประหาร
 เช่นกันแล้วนั้น บทบาทของรัฐบาลทหารที่ได้มีต่อการเมืองไทยก็ดูจะโดดเด่นมากกว่ารัฐบาลพลเรือน
 คำพูดที่ติดปากคนไทยทั่วไป เมื่อเกิดสิ่งที่ไม่ดีไม่งามขึ้นในบ้านเมืองที่ว่า "ถ้าจอมพลสฤษดิ์ ยังอยู่
 คงจะไม่เป็นแบบนี้" คงสะท้อนความเด่นของรัฐบาลทหาร (ที่มาจากรัฐประหาร) ได้ เป็น
 อย่างดี แต่ทั้งนี้ก็ต้องยอมรับข้อจำกัดของรัฐบาลพลเรือน (ที่มาจากรัฐประหาร) ข้อหนึ่งว่าคง
 จะทำอะไรไม่ได้มากนัก อาจเนื่องมาจากมีคณะทหารผู้ก่อการที่มีอำนาจจริงๆ คอยคุมและบงการ
 อยู่เบื้องหลัง และอีกข้อหนึ่งก็คือขีดจำกัดในด้านของความสามารถในการบริหารงานของรัฐบาล
 พลเรือนชุดนั้นๆ เองที่อาจจะมียู่อำนาจที่ ซึ่งอัตราส่วนของทั้งสองข้อนี้คงจะมาก-น้อยต่างกันไป
 ตามแต่ละยุคสมัย

การทำรัฐประหาร เมื่อ 23 ก.พ. 2534 ของคณะทหาร รสช. จมเข้าไปสู่การตั้ง
 รัฐบาลพลเรือนของนายอานันท์ ชันษา เพื่อทำการบริหารประเทศ จากประวัติศาสตร์การเมืองไทย
 เมื่อได้ย้อนไปพิจารณาถึงรัฐบาลพลเรือนที่ก่อกำเนิดจากรัฐประหาร ไม่ว่าจะ เป็นรัฐบาลนาย
 ควง อภัยวงศ์ นายพจน์ สารสิน และนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ได้มีบทบาทน้อยเกินไปบ้างไม่
 ค่อยเหมาะสมกับการเป็นรัฐบาล หรือมีบทบาทโดดเด่นในทางลบเกินไป ซึ่งล้วนแต่บ่งบอกถึง
 "คุณภาพ" ของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากรัฐประหารยึดอำนาจได้เป็นอย่างดี นายอานันท์และ
 รัฐบาลของเขาก็คงจะได้พิจารณาถึงความ เป็นจริงในชั้นนี้ และคงจะต้องการสร้างภาพพจน์ อีก
 ทั้งบทบาทที่จะมีต่อการเมืองไทยที่แตกต่างไปจากรัฐบาลพลเรือนของทั้งสามท่านที่กล่าวมา เป็นแน่

กสิยोजना 1

หลังจากแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว รัฐบาลนายอาณัติก็ได้เริ่มดำเนินการไปตามแนวทางและมาตรการที่ได้แถลงไว้ควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ ดังรายละเอียดโดยสังเขปที่จะได้นำเสนอเป็นเรื่องราวไป หนึ่งในการจัดเรียงลำดับหัวข้อเรื่อง* อาจจะมีแตกต่างไปจากคำแถลงนโยบายอยู่บ้าง และจะมุ่งเน้นบทบาทของรัฐบาลที่สอดคล้องกับสมมติฐาน และขอบเขตของการศึกษาเท่านั้น โดยจะไม่พิจารณาบทบาททุกอย่างในรายละเอียด นอกจากนี้ไม่ได้มีการเรียงลำดับตามการกระทำก่อนหลังอีกด้วย บทบาทที่รัฐบาลนายอาณัติได้ดำเนินการไปสามารถจำแนกออกเป็นหัวข้อสำคัญได้ดังต่อไปนี้

2.1 การดำเนินงานด้านต่างประเทศ

2.2 การพัฒนาเศรษฐกิจ

2.3 การดำเนินงานด้านกฎหมาย

2.4 การพัฒนาทางการเมืองและการบริหาร

ซึ่งในบทบาทของรัฐบาลแต่ละข้อก็จะแยกออกเป็นหัวข้อย่อยๆ ตามความเหมาะสม และตามที่ผู้ศึกษา เห็นสมควร

2.1 การดำเนินงานด้านต่างประเทศ

"ปัญหาใหญ่ของเมกคือการสร้าง ความเชื่อถือนองการต่างประเทศ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อรักษาความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ และทำอย่างไรให้รัฐบาลต่างประเทศเขามีความเชื่อมั่นในรัฐบาลพลเรือนชุดนี้"¹⁵

* ข้อมูลทั้งหมดนี้ได้มาจากการสรุปมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 11 มีนาคม 2534-31 มกราคม 2535.

¹⁵ เป็นคำพูดนายอาณัติโปรดุคณะกรรมาธิการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล, งานของรัฐบาลอาณัติ ปันยารชุน (เล่มที่ 1) หน้า 170-171.

Karl W. Deutsch ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ" ไว้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมและการกระทำทั้งหลายของรัฐที่มีต่อกันโดยปราศจากการควบคุมอย่างเพียงพอ¹⁶ และสำหรับผู้ที่มิชอบ (Actors) ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีอยู่หลายชนิดด้วยกัน แต่ผู้มิชอบที่สำคัญซึ่งจะถูกนำมาพิจารณา ณ ที่นี้ได้แก่ รัฐโดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่แทนรัฐ คือ ผู้นำรัฐบาล และรัฐบาล ในภาวะปัจจุบันประเทศต่างๆ ในโลกก็อยู่ในช่วงของการจัดระเบียบโลกใหม่ ภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตเดิมซึ่งนำไปสู่การสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น ประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบเสรีได้กลายมาเป็นเครื่องมือของเกือบทุกประเทศที่จะนำมาใช้กับประเทศตนเองเพื่อให้บรรลุจุดหมายที่ตั้งใจเอาไว้ และการจัดระเบียบใหม่นี้ก็เป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งเรื่องของการเมืองและเศรษฐกิจ โดยที่ยุทธศาสตร์ทางการค้าจะเป็นแบบแผนสำคัญของการสร้างอำนาจของรัฐในเวทีระหว่างประเทศ¹⁷ แต่จากการทำรัฐประหารยึดอำนาจของคณะทหารราชวัติต่อการเมืองไทยเมื่อ 23 ก.พ. 2534 เป็นการหยุดยั้งการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศซึ่งเป็นการสวนกระแสของประชาคมโลกเป็นอย่างมาก ประเทศใหญ่ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ก็กำลังให้ความสนใจกับสถานการณ์การเมืองในไทยอยู่ และนั่นยังไม่รวมถึงความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจ และภาพพจน์ของประเทศทั้งหมดไปจากการทำรัฐประหารคราวนี้

รัฐบาลนายอานันท์ในฐานะกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่แทนรัฐและจะต้องมีบทบาทในการดำเนินงานด้านต่างประเทศ ก็ได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอย่างดี แต่สำหรับงานทางด้านนโยบายต่างประเทศนั้นถ้าจะว่ากันไปแล้วคงจะเป็นเรื่องที่น่าอานันท์ที่ถนัดมากที่สุด เพราะคุณสมบัติหนึ่งที่

¹⁶Karl W. Deutsch, The Analysis of international relations (Englewood cliffs, New Jersey : Prentice - Hall Inc., 1978), p. II.

¹⁷สุรชาติ บำรุงสุข, ค.ศ. 2000 ยุทธศาสตร์โลกหลังสงครามเย็น (กรุงเทพฯ : บริษัท พิมพ์ พีเอ็ม จำกัด, 2537), หน้า 17-36.

ทำให้นายอานันท์ เป็นที่ต้องการของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติคือความเชี่ยวชาญทางด้านต่างประเทศที่เป็นคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีผู้ต้องทำหน้าที่สร้างภาพพจน์ที่ติดต่อกับประเทศในยามที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้เงาเผด็จการของกองทัพ นายอานันท์เป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จทางด้านการศึกษามาก่อน จึงเป็นที่จับตามองจากหลายๆ ฝ่ายว่าจะมีนโยบายด้านต่างประเทศในหม่าอย่างไร และจะดำเนินการด้านนี้ให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศในลักษณะใดบ้าง อย่างไรก็ตามในระยะแรกๆ ถ้าไม่นับการที่นายอานันท์ไปพูดหรืออภิปราย เพื่อสร้างความเข้าใจกับองค์กรสมาคมต่างๆ แล้ว อาจกล่าวได้ว่าตัวของนายอานันท์เองแทบที่จะไม่จับนโยบายด้านต่างประเทศ เพราะเห็นว่าแนวทางของนโยบายต่างประเทศของไทยในระยะที่ผ่านมาก็เป็นแนวทางที่เหมาะสมอยู่แล้ว และอีกประการหนึ่งก็เพราะว่ามีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายอาสา สารสิน) ที่มีความสามารถตลอดจนมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องราวต่างๆ ดี อยู่แล้ว เช่นกัน

และนโยบายต่างประเทศที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลคือ การเสริมสร้างสันติภาพในภูมิภาคและความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เกิดเสถียรภาพ ความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันของภูมิภาค นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจวิชาการและวัฒนธรรมกับประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยรัฐบาลได้ดำเนินการแล้วดังนี้

2.1.1 ปัญหาเรื่องเขมร 4 ฝ่าย

สำหรับปัญหาเรื่องความขัดแย้งของเขมรทั้ง 4 ฝ่าย¹⁸ ในรัฐบาลชุดก่อน (รัฐบาลพลเอกชาติชาย) ก็ได้มีบทบาทในทางที่จะพยายามทำให้เกิดสันติภาพขึ้นในภูมิภาคแห่งนี้ให้ได้ อย่างไรก็ตามในยุคของรัฐบาลพลเอกชาติชายก็ได้มีนโยบายตลอดจนบทบาทในอันที่

¹⁸สนใจประเด็นภูมิหลังและความเป็นมาในเรื่องปัญหาเขมร 4 ฝ่าย โปรดดู อนุสาสน์ สดะเวทิน, การเมืองระหว่างประเทศในเอเชียอาคเนย์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533), บทที่ 5 หน้า 93-103.

เกี่ยวกับปัญหานี้ในลักษณะที่ค่อนข้างจะ "หวือหวา" โดยการผลักดันของกลุ่มที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลก ซึ่งสวนทางกับนโยบายและหลักการของกระทรวงการต่างประเทศยุคนี้ในลักษณะของ "คนละเรื่องเดียวกัน" พอมาถึงรัฐบาลนายอานันท์ ปัญหานี้ก็ยังมิอยู่และสะสมพอกพูนปัญหาใหม่ขึ้นมาเรื่อยๆ นายอานันท์ในฐานะที่เคยเป็นนักการทูตมีอาชีพมาก่อนรู้ดีกว่าปัญหาเรื่อง เขมร เป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะสับสน และมีความผันแปรมาก จึงได้รออนุเคราะห์ทั้งได้โอกาสเหมาะและใช้วิธีการดำเนินกิจการ โดยที่ให้เรื่องเข้ามาหาเอง (ต่างจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ที่ดำเนินกิจการในลักษณะเข้าไปหาเรื่องเอง) โดยรัฐบาลนายอานันท์ได้ให้การสนับสนุนแนวทางสันติภาพของสหประชาชาติตลอดมา แม้ทางเขมร 4 ฝ่าย ยังเกี่ยวข้องอยู่เกี่ยวกับแนวทางสันติภาพของสหประชาชาติก็ตาม แต่การเจรจาของเขมร 4 ฝ่ายก็ได้คืบหน้าไปมาก ประเทศไทยในฐานะผู้สนับสนุนให้ผู้แทนของเขมรได้หารือทำความเข้าใจกันโดยทางผู้นำเขมร 4 ฝ่าย ได้ใช้ความพยายามของตนเองในการแก้ปัญหา จนคลี่คลายไปเองในที่สุด นายอานันท์เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการประชุมที่พญา และพยายามที่จะให้แต่ละฝ่ายมีแนวทางที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากขึ้น และที่สำคัญต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของไทยและไปกันได้กับผลประโยชน์ของเขมรแต่ละฝ่ายเอง และที่สำคัญที่สุดคือต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ในอนุภาคของภูมิภาคนี้ ลักษณะของการจัดการประชุมรัฐบาลนายอานันท์ ยึดบทบาทในการ เล่นแบบไม่เปิดเผยตัวมากนัก ไม่พยายามแสดงเป็นตัวชูโรง มุ่งเน้นทำให้เห็นว่าวิถีทางการแก้ปัญหาอยู่ที่พวกเขาทำกันเอง รัฐบาลนายอานันท์แสดงบทบาทผลักดันแต่รอบนอกเท่านั้น และขณะนั้นภาวะการดำรงระหว่างไทยกับเขมรตามบริเวณเขตแนวชายแดนไทย เป็นไปอย่างคึกคัก สืบเกิดได้จากปริมาณยานพาหนะที่นำนักท่องเที่ยวเข้าไปในบริเวณจุดผ่อนปรน อำเภอคลองลึก จังหวัดตราด โดยแบ่งเป็นรถบัสขนาดใหญ่ วันละไม่ต่ำกว่า 100 คัน และรถปิคอัพ วันละไม่ต่ำกว่า 800 คัน และจากข้อคิดเกี่ยวกับบทบาทการทำงานประสานความขัดแย้งระหว่างประเทศของรัฐบาลนายอานันท์นี้ น่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่จะเข้ามาทำหน้าที่ส่วนต่อประสานทางด้านต่างประเทศของไทยสืบไป

2.1.2 การให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือทางวิชาการแก่ประเทศเพื่อนบ้าน

เท่าที่ผ่านมา ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากประเทศต่างๆ เป็นจำนวนมาก ในปัจจุบันประเทศไทยพัฒนาไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านเศรษฐกิจ จมิมขีด

ความสามารถที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่นได้ ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนสถานะจากประเทศผู้
รับความช่วยเหลือมาเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือบ้าง รัฐบาลนายธานินทร์จึงได้มีโครงการ
ความช่วยเหลือ และความร่วมมือทางวิชาการแก่ประเทศที่กำลังพัฒนา โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญ
ต่อประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว พม่า กัมพูชา และเวียดนามเป็นอันดับแรก เป็นการดำเนินการใน
ด้านเสริมต่อนโยบายต่างประเทศของไทยในการสร้างสายสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศ
เพื่อนบ้าน ทั้งในระดับรัฐบาล และประชาชนถือได้ว่าเป็นการลงทุนในระยะยาว

2.1.3 เขตการค้าเสรีอาเซียน

เมื่อพิจารณาสภาพการณ์ในปัจจุบันจะพบว่า การค้าระหว่างประเทศโดย
มากจะอยู่ในรูปแบบของการกีดกัน หรือการจัดการทางการค้า (Managed-trade System)
ซึ่งเริ่มปรากฏในช่วง ค.ศ. 1970 และกลายเป็นปัญหารุนแรงขึ้นใน ค.ศ. 1980 จนถึงปัจจุบัน
และการกีดกันทางการค้าได้มีผลต่อประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีผลมากต่อประเทศที่กำลังพัฒนาโดย
ประเทศ เหล่านี้จะต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการแข่งขันทางการค้าที่รุนแรง หรืออาจจะ
ต้องหากลยุทธ์วิธีใหม่ ๆ เพื่อประคองตนเองให้อยู่รอด วิธีการหนึ่งสำหรับการปรับตัวก็คือการหันมารวม
ตัวกันเป็นกลุ่ม และพยายามจะหาทางขยายการค้าระหว่างประเทศภายในกลุ่มให้กว้างขวางขึ้น
ลักษณะทั่วไปของการรวมกลุ่มทาง เศรษฐกิจมีการทำได้หลายรูปแบบ นับตั้งแต่การรวมตัว
อย่างง่าย ๆ จนกระทั่งการรวมตัวที่มีโครงสร้างสลับซับซ้อน เขตการค้าเสรี (Free trade
Area) จัดเป็นการรวมกลุ่มอย่างง่าย มีหลักการกล่าวคือ จะมีการยกเว้นภาษีศุลกากรระหว่าง
ประเทศสมาชิกของกลุ่ม แต่ในขณะเดียวกันประเทศสมาชิกก็มีอิสระเต็มที่ในการตั้งอัตราภาษีเพื่อ
เก็บจากประเทศอื่นๆ นอกกลุ่ม

รัฐบาลอันที่กัได้ตระหนักถึงปัญหาการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันที่
ดูเหมือนกับที่กำลังจะเดินเข้าสู่ "ยุคพาณิชย์นิยม" (Mercantilism) รัฐบาลไทยโดยเฉพาะ
อย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีได้เป็นผู้ผลักดันให้มีการร่วมมือทาง เศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนอย่างจริงจัง
ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความแข็งแกร่งทาง เศรษฐกิจให้เกิดขึ้นภายในภูมิภาค และ
เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ ภายนอกภูมิภาค

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียนได้พยายามผลักดันการจัดตั้ง เขตการค้าเสรีของอาเซียน เพื่อให้รัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียนเห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว และเป็นเพราะรัฐบาลไทยตระหนักถึงความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจการค้า การลงทุนกับมิตรประเทศ หรือกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศอาเซียน ประเทศไทยจึงได้ริเริ่มที่จะจัดตั้ง เขตการค้าเสรีอาเซียนขึ้น ซึ่งประเทศอาเซียนส่วนใหญ่เห็นด้วยในหลักการและคาดว่าจะสามารถดำเนินการได้ภายใน 15-20 ปี สำหรับวิธีการ คือการใช้แนวทางการพิจารณาการผลิตเป็นรายการอุตสาหกรรมและกลไกอัตโนมัติ กล่าวคือ เมื่อเลือกใช้อุตสาหกรรมรายสาขาใดแล้ว ก็จะไม่ให้มีการลดภาษีโดยอัตโนมัติภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่ง และไม่ให้นำรายการแยกส่วนกลไกในการดำเนินงาน ก็จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านภาษีศุลกากรอาเซียนขึ้น เพื่อดูแลการดำเนินการเขตการค้าเสรีและการกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบทั้งนี้ชอบ เขตการค้าเสรีนี้จะครอบคลุมทุกสินค้า ยกเว้นสินค้าเกษตร เครื่องจักรขนาดใหญ่ และอุตสาหกรรมบริการโดยภายในระยะเวลาที่กำหนดข้างต้น สินค้าทุกประเภทจะต้องลดภาษีศุลกากรให้อยู่ในระดับ 0.5% ซึ่งไทยได้จัดเอกสารในรูปข้อ เสนอ เอกสารแนวความคิดของอาเซียน และร่างคำแถลงการณ์ ตลอดจนแผนปฏิบัติการ เพื่อเสนอต่อการประชุมสุดยอดอาเซียนระหว่างวันที่ 27-28 มกราคม 2535 ณ ประเทศสิงคโปร์และที่ประชุมอาเซียนได้ยอมรับแนวทางของไทยด้วยแล้ว

การประชุมสุดยอดอาเซียน ณ ประเทศสิงคโปร์คือ การเปิดยุคใหม่ของการค้าในกลุ่มประเทศอาเซียนเมื่อผู้นำ 6 ประเทศอาเซียนลงนามใน "ปฏิญญาสิงคโปร์ 1992" ซึ่งเป็นข้อตกลง ให้นำการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (The ASEAN Free Trade Area-AFTA) ภายใน 15-20 ปี ให้เริ่มต้นตั้งแต่ 1 มกราคม 2536 โดยใช้มาตรการกำหนดอัตราภาษีร่วม¹⁰ (Common Effective Preferential Tariff-CEPT) เป็นกลไกหลักซึ่งที่ประชุมได้เลือกสินค้า 15 กลุ่มดำเนินการลดภาษีอย่างเร่งด่วน เพื่อตอบสนอง

¹⁰โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน ฐานเศรษฐกิจ ฉบับพิเศษครบรอบ 12 ปี

หลักการเขตการค้าเสรีอาเซียน คือ น้ำมันพืช ซีเมนต์ เคมีภัณฑ์ เวชภัณฑ์ ปุ๋ย พลาสติก ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์หนัง ยื่อกระดาษ สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์แก้ว และเครื่องปั้นดินเผา อิฐมอญ และเครื่องประดับ ชั่วไฟฟ้าทองแดง อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพอร์ซิเนียมและหวายสำหรับประโยชน์ที่จะได้หนักขึ้น เป็นการขยายตลาดอาเซียนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จากประชากรไทยจำนวน 57 ล้านคน เมื่อรวมเป็นตลาดอาเซียนจะมีประชากรจำนวน 320 ล้าน เป็นแรงจูงใจให้มีการลงทุนในภูมิภาคอาเซียนมากยิ่งขึ้น ทั้งจากภายในอาเซียนและภายนอกอาเซียน เป็นการเสริมอำนาจการต่อรองระหว่างอาเซียนกับมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เช่น สหรัฐ ประชาคมยุโรปและญี่ปุ่น

สาระสำคัญของข้อตกลงเบื้องต้นคือผลงานชิ้นโบแดงทางด้านเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศของนายอานันท์ ปันยารชุน ผู้ที่ได้รับการบันทึกไว้ว่าเป็นผู้เสนอแนวความคิดก่อตั้ง เขตการค้าเสรีอาเซียนต่อประเทศสมาชิกทั้ง 6 ประเทศและผลักดันจนบังเกิดผลสำเร็จ²⁰ หลังจากที่มีการกล่าวถึงแนวความคิดในการจัดตั้ง เขตเสรีอาเซียนมานานหลายปี ผลงานในการก่อตั้ง เขตการค้าเสรีอาเซียนของนายอานันท์ ถือได้ว่าเป็นผลงานดีเด่นอีกชิ้นหนึ่งของรัฐบาลซึ่งถ้าจะว่ากันไปแล้วก็เป็นงานอีกชิ้นหนึ่งที่นายอานันท์ เดินเข้าหาในช่วงเวลาที่เหมาะสมพอดีเพราะกระบวนการสร้าง เขตเศรษฐกิจอาเซียนได้เริ่มต้นมานานหลายปีแล้ว แต่ยังไม่สำเร็จ ทว่าเมื่อเข้าสู่ยุคของรัฐบาลนายอานันท์ กระแสการเมืองเศรษฐกิจของโลกที่ผันแปรไปสู่โลกทุนนิยมโลก เสรีนิยม เมื่อสองสามปีก่อนได้ก่อรูปว่างที่ชัดเจนขึ้นภายหลังการล่มสลายของโซเวียตรัสเซียและในปี 1992 นี้ก็เป็นเวลาที่บรรดากลุ่มประเทศสมาชิก ประชาคมยุโรปจะรวมตัวกันเข้า เป็นหนึ่งเดียว

ดังนั้น ถ้าหากอาเซียนยังคงเห็นแก่ตัว ไม่มีการจับมือสร้างเขตเศรษฐกิจเป็นเกราะป้องกันตัวเองและเป็นอำนาจต่อรองกับเขตเศรษฐกิจอื่นๆ แล้วย่อมที่จะสายเกินไป

²⁰ สำหรับเรื่องราวในรายละเอียดตั้งแต่แนวความคิดเบื้องต้น ตลอดจนเบื้องหลังการดำเนินการของฝ่ายไทยที่ทำหน้าที่ลอบบี้ประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนเพื่อให้เห็นด้วยในแนวทางการร่วมกัน วิชาการปฏิบัติ และสาระสำคัญอื่นๆ โปรดดูใน นักข่าวอาวุโส (นามแฝง), การบริหาร สติลล์โปร่งใสของอานันท์ ปันยารชุน, หน้า 59-68.

อย่างแน่นอน หลักการต่างๆ ที่รัฐบาลนายอาหม่มที่ได้้นำเสนอต่อที่ประชุมอาเซียนก็ยึดหลักและวิถีการทำงานในรูปแบบของการค่อยเป็นค่อยไปภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ซึ่งก็สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า "จะเดินทางหน้ไม่ลื้ก็ต้องเริ่มตั้งแต่ก้าวแรก" นั่นเอง และนายอาหม่มที่กับรัฐบาลของเขาคือผู้ที่เริ่มก้าวแรกแห่งประวัติศาสตร์นี้

2.1.4 การสร้างสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ

รัฐบาลนายอาหม่ม ได้ดำเนินการในการสร้างสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ รวมทั้งการเร่งสร้าง ความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของไทยที่ตกด้อยลงให้กลับคืนโดยเร็ว ทั้งโดยการเร่งประสานสัมพันธไมตรีผ่านทูตานุทูตต่างๆ ที่อยู่ภายในประเทศ สมาคมการค้า สมาคมหรือกลุ่มผู้สื่อข่าวต่างประเทศ ที่อยู่ในประเทศไทย รวมไปถึงการไปเยือนประเทศต่างๆ อย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรี เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ฯลฯ และการต้อนรับผู้นำของมิตรประเทศที่เดินทางมาอย่างมากมาย เช่น จากประเทศ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐประชาชนจีน สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฮ่องกงและสโลวัก ฯลฯ นอกจากนี้ การเปิดสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่หนองคายเชื่อมกับฝั่งลาว เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2534 ยังนับเป็นการกระชับสัมพันธไมตรีที่ดียิ่งระหว่างสองบ้านพี่เมืองน้อง

รัฐบาลนายอาหม่มได้พยายามเร่งในเรื่องของการปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอย่างจริงจัง และให้เกิดผลในเชิงรูปธรรมมากที่สุด จนรัฐบาลของประเทศลาวได้พูดอยู่เสมอว่า "รัฐบาลนี้เข็ดหลายแต่บ่เว้า" คือ รัฐบาลชุดนี้ทำอะไรไม่ได้ตั้งแต่พูดอยู่อย่างเดียว ซึ่งในยุครัฐบาลนายอาหม่มที่ต้องถือว่าความสัมพันธ์ระหว่าง ไทยกับลาว ไทยกับเขมร ไทยกับเวียดนาม ไทยกับจีน ไทยกับสหรัฐอเมริกา ตลอดจนไทยกับประเทศอาเซียน อยู่ในระดับที่น่าพอใจทีเดียว อย่างไรก็ตามผู้คนวิจารณ์กันว่ารัฐบาลนายอาหม่มมาจากการแต่งตั้งของคณะทหารที่ทำการยึดอำนาจโค่นล้มระบอบประชาธิปไตยของไทยประเทศไหนให้การรับรองนอกจากจีนกับพม่าเท่านั้น นายอาหม่มได้อธิบายถึงเรื่องนี้ว่า "ปัญหาจริงๆ ของเรื่องนี้ไม่ได้อยู่ที่จะรับรองหรือไม่รับรอง ปัญหาอยู่ที่ประเทศอื่นๆ เขาพร้อมที่จะติดต่อทำงานกับเราหรือเปล่า ซึ่งทุก

ประเทศที่พร้อม"²¹ ซึ่งถ้าจะว่าไปแล้วตามทฤษฎีของการรับรอง จะเป็นเรื่องของการรับรอง ประเทศรับรองประมุข รับรองรัฐ ส่วนในกรณีของรัฐบาลถ้ามาในรูปการที่ไม่ชอบธรรม ประเทศนั้นก็จะไม่ทำการติดต่อด้วยนั่นก็คือการไม่รับรอง ในกรณีประเทศไทย นานาชาติให้การ รับรองพระประมุข และรัฐมาโดยตลอด และมีรัฐบาลพลเรือนที่มีนายอานันท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ที่จะต้องทำการติดต่อด้วย และทุกประเทศยอมรับ เหมือนกับหมด นั่นก็คือการรับรองรัฐบาลนาย อานันท์นั่นเอง นายอานันท์ได้กล่าวสรุปในประเด็นนี้ที่มีความหมายว่า "ถ้า เพื่ออเมริกาไม่รับ รองผม ผมจะไปพบประธานาธิบดีชิวได้อย่างไร"²² คงเป็นการให้ความกระจ่างในเรื่องราว เกี่ยวกับการรับรองฐานะของรัฐบาลชุดนี้ได้เป็นอย่างดี

2.2 การพัฒนาเศรษฐกิจ

โดยทั่วไปแล้ว การพัฒนาสิ่งหนึ่งสิ่งใดย่อมหมายถึง การทำให้ดีขึ้น ทำให้เจริญ งอกงามก้าวหน้าขึ้น²³ ดังนั้นคำนี้เมื่อนำมาใช้กับเศรษฐกิจแล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจก็หมายถึง กระบวนการซึ่งทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นในระดับรายได้ที่แท้จริง เฉลี่ยต่อบุคคล (real per capita income) ตลอดระยะเวลายาวนาน เพื่อให้นาตราฐานความเป็นอยู่ของประชากรส่วนใหญ่สูงขึ้น กว่าเดิม ทั้งนี้มิใช่เพียงแต่เป็นกระบวนการซึ่งทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้เท่านั้น แต่การ กระจายรายได้จะต้องเป็นไปอย่างเสมอภาค ประชาชนส่วนใหญ่จะต้องได้รับประโยชน์จากรายได้ ที่เพิ่มขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน²⁴ นอกจากนี้จากงานของ Charles P. Kindleberger (1963)

²¹โปรดดูคณะกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล, งานของรัฐบาล อานันท์ ปันยารชุน (เล่มที่ 1), หน้า 172.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 172

²³ ธรรมมุญ โสภารัตน์, สังคมศึกษา 504 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษร เจริญทัศน์, 2526), หน้า 86.

²⁴ รัตนา สายคณิต, พัฒนาเศรษฐกิจชนบท (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2524) หน้า 5.

ยังได้เสนอเอาไว้ว่าการพัฒนา เศรษฐกิจยังจะต้องครอบคลุมกระบวนการ เปลี่ยนแปลงทั้งทาง เศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือนอกจากจะหมายถึงการเพิ่มรายได้ที่แท้จริงแล้วยังหมายถึงการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมอีกด้วย และปัจจัยที่จะทำให้เกิดการพัฒนาทาง เศรษฐกิจมีหลาย ประการ เช่น ประสิทธิภาพของการผลิต ปริมาณและประสิทธิภาพของการลงทุน ประสิทธิภาพของ แรงงาน²⁵ เป็นต้น

และรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ปกครองชุมชนทุกระดับในระบบ เศรษฐกิจนั้น นอกจากหน้าที่ พื้นฐานทาง เศรษฐกิจที่จะต้องจัดหาสินค้าหรือบริการให้แก่ราษฎรในสังคมแล้ว หน้าที่ที่สำคัญประการ หนึ่งก็คือการพัฒนา เศรษฐกิจ²⁶ ซึ่งโดยแก่นแท้แล้วจะ เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร เพื่อประสิทธิ- ธิภาพในอนาคต แต่ก็มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือวัตถุประสงค์ต่างๆ ของรัฐบาลที่มุ่งหมายจะให้ เป็น ไปในทางด้าน เศรษฐกิจ อาจที่จะขัดกันเองได้ในเชิงที่ว่า ถ้าบรรลุวัตถุประสงค์หนึ่งในระดับหนึ่ง แล้ว ก็เท่ากับบรรลุวัตถุประสงค์อื่นอีกวัตถุประสงค์หนึ่งในระดับที่ต่ำ ซึ่งวัตถุประสงค์ทาง เศรษฐกิจก็มีสภาพเช่นนี้ เช่น ถ้าบรรลุเป้าหมายทางด้านความเจริญของระบบ เศรษฐกิจ อาจ ทำให้ความ เป็นธรรมในการกระจายรายได้ในสังคมบรรลุได้ในอัตราที่ไม่สูงนัก²⁷ นั่นคือสภาพ ปัญหาของความขัดแย้งและสำหรับการหาทางออกสำหรับข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น เป็นเรื่องแต่ละ รัฐบาลต้องวิเคราะห์ให้ เหมาะสมกับปัจจัยและข้อจำกัดต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งทางออกที่จะเกิด ประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน

พัฒนาการทาง เศรษฐกิจในประเทศไทยได้กำลัง เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยที่ระบบ เศรษฐกิจกำลังผันแปรจากสัมพันธ์ เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship)

²⁵ เอนก เขียวทวาร, เศรษฐศาสตร์มหภาค 1 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหา วิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 363.

²⁶ Richard A. Musgrave, The theory of Public Finance (New York : McGraw-Hill, 1959), คำนำฉบับ International Edition.

²⁷ ไกรยุทธ ธีรตยาสินนท์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ (กรุงเทพฯ บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2525), หน้า 7-8.

ไปสู่ระบบทุนนิยม ซึ่งเป็นระบบที่ความสัมพันธ์ในการผลิตจะขึ้นอยู่กับความเป็นเลิศของมนุษย์ เชื่อว่ามนุษย์สามารถแก้ปัญหาของตนเองได้ โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง และหลังการแข่งขันในสังคมจะสร้างแรงกดดันให้มนุษย์เกิดกิจกรรมในทางที่ก่อสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม และควบคุมกับระบบทุนนิยมก็คือ แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยที่ยึดถือหลักการเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ซึ่งเป็นคนละแนวทางกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ทั้งระบบทุนนิยมและแนวความคิดเรื่องประชาธิปไตย ถ้าจะว่าไปแล้วล้วนแต่เป็นสิ่งที่แปลกปลอมของสังคมไทยในเบื้องต้น เพราะสังคมไทยเป็นระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือระบบศักดินา ระบบทุนนิยมเป็นสิ่งที่ตามมาภายหลัง ในทำนองเดียวกันกับที่วัฒนธรรมอำนาจนิยมได้ครอบงำสังคมไทยก่อนที่ประชาธิปไตยจะแทรกตัวเข้ามา อย่างไรก็ตามก็ต่อมามีลักษณะทางเศรษฐกิจการเมือง ในสังคมไทยก็ได้ค่อยๆ แปรเปลี่ยนจาก "วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์" มาเป็น "วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสถิติ" คือการที่ผู้ประกอบการต้องส่งส่วย หรือเครื่องตอบแทนที่มีค่าต่อผู้นำทางการเมือง เพื่อเป็นการแสดงการสวามิภักดิ์ และผู้ทรงอำนาจทางการเมืองก็จะให้การปกป้องคุ้มครอง ที่สำคัญยิ่งก็คือ จะให้อภิสถิติ และอำนาจผูกขาดในการประกอบการทางเศรษฐกิจ ด้วยลักษณะเช่นนี้ทำให้การประกอบการในระบบเศรษฐกิจไทยไว้ประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง และภาคเศรษฐกิจที่ถูกครอบงำด้วยลักษณะเช่นนี้มากเพียงใด ประสิทธิภาพการผลิตก็ยิ่งด้อยลงเพียงนั้น จากสภาพระบบเศรษฐกิจของไทยแบบเดิมที่ยังมีการเปิดประเทศไม่มากนัก ทุนนิยมแบบอภิสถิตินี้ยังคงสภาพอยู่ได้ แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยมีการเปิดประเทศมากขึ้น ก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ มีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม จากการเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import substitution) มาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก (export promotion) ยิ่งผลให้ชนชั้นผู้ประกอบการขยายตัวอย่างรวดเร็ว อีกทั้งสภาพการแข่งขันในตลาดโลกได้กดดันให้ประเทศต่างๆ ได้เร่งปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต จากสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้เกิดการสลายวัฒนธรรมทุนนิยมอภิสถิติ เพื่อให้ระบบทุนนิยมเสรีเข้ามาแทนที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปต่างก็ดำเนินนโยบายการกีดกันการค้าสมัยใหม่ (New Protectionism) ด้วยสภาพการณ์

เช่นส่งผลให้ไทยต้องหันเหทิศทางของ เศรษฐกิจไปสู่แนวทาง เศรษฐกิจเสรีนิยมมากยิ่งขึ้น²⁸

และยังเกิดการปรับตัวของชีว เศรษฐกิจขนาดใหญ่มากขึ้นพร้อมกับ เกิดกระบวนการโลกา นูวัต²⁹ (Globalization) ที่จะเชื่อมโลกทั้งหมดเข้ามาไว้ด้วยกัน ทำให้ทั้งภาค เศรษฐกิจ และการเมืองมีรูปแบบของความเป็น "สากล" มากขึ้น ประกอบกับ เศรษฐกิจของโลกก็เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไทยต้องเผชิญกับการแข่งขันทาง เศรษฐกิจอย่างสูง โดยเฉพาะรัฐบาลไทยในฐานะ ที่มีหน้าที่ในระบบ เศรษฐกิจ เปรียบเสมือนได้กำลังมาอยู่ในช่วงหัว เลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ ในการที่จะ ก่อให้เกิดการพัฒนา เศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะไทยถูกบีบทั้งจากด้านล่าง คือประเทศที่มีแรงงานถูก ตลาดกว้าง และมีทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าอันได้แก่ จีน เวียดนาม เม็กซิโก ฯลฯ และจาก ด้านบนคือประเทศซึ่งมีการพัฒนาทาง เทคโนโลยีสูงกว่า เช่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง เป็นต้น ดังนั้นการที่รัฐบาลจะทำการพัฒนา เศรษฐกิจจึงจำเป็นที่จะต้องอยู่บนพื้นฐานศักยภาพที่เข้ม แข็งหรือได้ เปรียบเชิงแข่งขัน ซึ่ง อ.ธีรยุทธ บุญมีได้เรียกว่า "เศรษฐกิจนิคส์แบบเลือกสรร"³⁰ (Selective Nics) สำหรับภาวะ เศรษฐกิจโดยรวมของไทยตั้งแต่ต้นปี 2534 จนถึงในช่วง เวลาที่ได้เกิดรัฐบาลของนายอานันท์ขึ้นมานั้นได้ขยายตัวช้าลงไป เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา มาสา เหตุ สำคัญประการแรกโดยที่เกิดจากภาวะ เศรษฐกิจโลกที่มีความผันผวนเนื่องจากภาวะสงครามในอ่าว เปรอ์เซียทำให้ราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้น ตลาดเงินของโลกมีภาวะผิดปกติ ประกอบกับปัจจัยภายใน ไทยเองที่สืบเนื่องจากที่มีกลุ่มทหาร เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย ทำให้ความเชื่อมั่นในการลงทุนลดลงตลอดจนธุรกิจการท่อง เที่ยวได้ซบเซาลงนอกจากนี้ ไทยยังประสบปัญหาในเรื่องของการขาดดุลการค้า และดุลบัญชีเดินสะพัดที่เพิ่มสูงขึ้นทั้งนี้ เป็นผล

²⁸ สันติราษฎร์ละเอียดยุทธศาสตร์เรื่อง "พัฒนาการทางเศรษฐกิจของไทย" โปรดดู รังสรรค์ อนุพันธ์, อนิลักษณะของการเมืองไทย เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง (กรุงเทพฯ : นวัตกรรมพิมพ์, 2536) หน้า 11-21.

²⁹ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "โลกาภิวัตน์", ผู้จัดการ (27 กรกฎาคม 2536) : 32.

³⁰ ธีรยุทธ บุญมี, จุดเปลี่ยนแห่งยุคสมัย (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2537), หน้า 41-42.

มาจากปัจจัยที่กล่าวมาสองประการแล้วข้างต้น รัฐบาลนายอานันท์ก็คงตระหนักในปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี และได้เลือกดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในแนวทางของเสรีนิยม โดยพยายามฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจ ลดการแทรกแซง ลดการควบคุมและลดการกำกับโดยรัฐบาล และพยายามก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจซึ่งจะเป็นเป้าหมายที่สำคัญมากของรัฐบาลชุดนี้ และรัฐบาลนายอานันท์ก็ได้ทุ่มเทความเอาใจใส่และกำลังความสามารถในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ตลอดจนเร่งให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อจะนำไปสู่การกระจายรายได้ที่ดีขึ้นซึ่งรัฐบาลนายอานันท์ได้มุ่งเน้นการพัฒนาเฉพาะด้าน เช่น การอุตสาหกรรมและการลงทุน การพาณิชย์ การคลังและจัดทำกรงบประมาณ การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนา ดังที่จะได้กล่าวถึงบทบาทเฉพาะด้านในรายละเอียดดังต่อไปนี้

*ที่มีข้อสงสัย เกิดว่า บรรดากระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเกือบทุกกระทรวงในรัฐบาลนายอานันท์ บัณฑิตรุ่น ถูกยึดกุมโดยตัวแทนกลุ่มทุนและเทคโนโลยีที่สัมพันธ์กับกลุ่มทุนตัวแทนกลุ่มทุนโดยตรงประกอบด้วยนายอมเรศ สีลาอ่อน (รมต.พาณิชย์) ม.ร.ว. ปรีดิยาธร เทวกุล (รมช.พาณิชย์) และนายอาชวี เตกาลานนท์ (รมช.เกษตร) ส่วนเทคโนโลยีที่สัมพันธ์กับกลุ่มทุนประกอบด้วยนายอานันท์ บัณฑิตรุ่น (นายกรัฐมนตรี) นายเสนาะ อุณากร (รองนายกรัฐมนตรี) พลตำรวจเอกเอก สสารสิน (รองนายกรัฐมนตรี) นายอาสา สารสิน (รมต. ต่างประเทศ) นายอนุกุล ประจวบเหมาะ (รมต.คมนาคม) นายไพจิตร เชื้อทวีกุล (รมต.สำนักนายกรัฐมนตรี) นายโมลิต บัณฑิตรุ่น (รมช.เกษตร) นายวิวัฒน์ รามางกูร (รมช.การคลัง) และนายสุธี สิงห์เสนห์ (รมต.การคลัง) แม้จะมีสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุน แต่ความสัมพันธ์มิได้แน่นแฟ้นในเชิงผลประโยชน์เท่ากับกลุ่มแรก ด้วยเหตุนี้เองจึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่รัฐบาลนายอานันท์ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในแนวทางเสรีนิยม เพราะแนวนโยบายดังกล่าวนี้ เกือบทุกการเติบโตของรัฐบาล ซึ่งสัมพันธ์กับสังคมทุนนิยมโลกอีกทอดหนึ่ง.

2.2.1 การอุตสาหกรรมและการลงทุน

ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยที่ภาคเกษตรกรรมมีการขยายตัวโดยเฉลี่ยแล้วน้อยกว่าภาคอุตสาหกรรม การขยายตัวที่ไม่เท่าเทียมกันดังกล่าวส่งผลให้โครงสร้าง เศรษฐกิจไทยมีการเปลี่ยนแปลงจาก เศรษฐกิจการเกษตรมาเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม³¹ (รวมไปถึงการบริการ) สิ่งที่มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงก็ได้แก่ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และยังมีความสัมพันธ์อย่างมากกับการขยายตัวของการลงทุนโดยตรงของต่างชาติในไทย นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทาง เศรษฐกิจไทย เป็นแบบ เศรษฐกิจอุตสาหกรรมก็ยังได้รับการกระตุ้นจากการปรับโครงสร้างทางการเงินของประเทศ การทำเนิตของตลาดหลักทรัพย์ในปี 2518 และการขยายตัวของตลาดทุนนับว่ามีส่วนที่ทำให้อุตสาหกรรมสามารถระดมทุนเพื่อการพัฒนาประเทศได้อย่างกว้างขวาง จึงไม่ใช่ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นง่ายถ้าจะกล่าวว่า อุตสาหกรรมมีความสำคัญต่อการพัฒนา เศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาจากกระบวนการพัฒนาของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นประเทศที่มีการพัฒนาไปสู่การ เป็นประเทศอุตสาหกรรม โครงสร้างของรายได้ประชาชาติส่วนใหญ่มาจากผลผลิตทางอุตสาหกรรม ด้วยเหตุนี้อุตสาหกรรมจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศค่อนข้างมาก เช่นในแง่การจัดสรรทรัพยากรการเสริมสร้างความเจริญทาง เศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้าง ส่งเสริมให้เกิดความมีเสถียรภาพทาง เศรษฐกิจ และก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เหมาะสม และในภาคอุตสาหกรรม ตัวที่จะเป็นจักรกลสำคัญของการที่จะช่วยให้อุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็วทาง เศรษฐกิจก็คือภาคเอกชนรัฐบาลนายอำนันท์ได้ เล็ง เห็นความสำคัญของการอุตสาหกรรม และภาคเอกชนที่ค่อนข้างจะสัมพันธ์กัน เป็นอย่างสูงอีกทั้ง เพื่อให้การลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นไปอย่างคั่ง เนื่องรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายและมาตรการหลายประการในอันที่จะส่งเสริมการลงทุนและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ดังต่อไปนี้

³¹ สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, "พัฒนาการและแนวโน้ม เศรษฐกิจการเมืองไทย" สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ ฉบับครบรอบ 38 ปี (กันยายน 2534) : 29.

2.2.1.1 การสนับสนุนแหล่งทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐบาลนาย
อานันท์ได้ดำเนินการดังนี้คือ

เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการรัฐบาลได้
ดำเนินการลดขั้นตอนการออกใบอนุญาต โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่า การขออนุญาตตั้งขยายโรงงาน
เมื่อผู้ประกอบการได้ยื่นหลักฐานครบถ้วน ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการแล้วกรมโรงงาน
อุตสาหกรรมจะออกใบอนุญาตให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน สำหรับโครงการที่ไม่มีปัญหามลพิษหรือ
เหตุเดือดร้อนอันตราย และภายใน 48 วัน สำหรับโรงงานที่มีปัญหามลพิษหรือเหตุเดือดร้อน
อันตราย และในการดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งต้องใช้งบประมาณมาก และให้เอกชน
ร่วมลงทุนนั้น รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้ทางราชการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชนทั้งภายในประเทศ
และต่างประเทศให้คำปรึกษาหารือ เพื่อให้การพิจารณาคำเนิการเป็นไปโดยรอบคอบ รัดกุม
และรัฐได้รับประโยชน์ตอบแทนที่เป็นธรรม โดยเฉพาะเพื่อป้องกันการผูกขาดทั้งทางนิติบัญญัติและ
พฤตินัย ในเชิงเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ซึ่งขณะนั้นกระทรวงการคลังได้ส่งร่างพระราชบัญญัติว่า
ด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา
แล้ว³²

2.2.1.2 การส่งเสริมตลาดทุน โดยทั่วไปตลาดทุนจะหมายถึง ตลาด
เงินทุนระยะยาว (long term credit) แต่ถ้าจำกัดให้แคบลงก็หมายถึงตลาดหลักทรัพย์หรือ
ตลาดหุ้นนั่นเอง ตลาดทุนมีบทบาทสำคัญต่อกิจการอุตสาหกรรมอยู่มาก เพราะเป็นแหล่งที่สามารถ
ระดมทุนจากประชาชนโดยการออกหุ้นเป็นการให้สินเชื่อระยะยาว ซึ่งกิจการอุตสาหกรรมต้อง
อาศัยสินเชื่อประเภทนี้ ดังนั้นตลาดทุนที่สมบูรณ์จึงมีส่วนช่วยพัฒนากิจการอุตสาหกรรมได้มาก อีกทั้ง
ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจและธุรกิจไทยได้พัฒนาสู่หน้าไปอย่างรวดเร็ว ความสำคัญของตลาดทุนที่จะ
เป็นแหล่งระดมเงินออกภายในประเทศได้ทวีสูงขึ้น แต่โครงสร้างพื้นฐานสำหรับการพัฒนาตลาด
ทุน อันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์ต่างๆ รวมทั้งสถาบันพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการ

³²โปรดดูรายละเอียดในคณะกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล,
งานของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (เล่มที่ 1), หน้า 70-72.

สนับสนุนให้ธุรกิจในตลาดทุนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การกำกับดูแล และการพัฒนาตลาดทุนซึ่งรวมถึงการกำกับดูแลการระดมทุนในตลาดแรก และการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดรอง ตลอดจนการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ ยังมีข้อจำกัดและการจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน อาทิ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยและตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทำให้การกำหนดนโยบายกำกับและพัฒนาตลาดทุนไม่มีความเป็นเอกภาพและต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว กระทรวงการคลังได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีในการปรับโครงสร้างองค์กร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการพัฒนาตลาดทุนของประเทศเสียใหม่ เพื่อให้การกำกับและพัฒนาตลาดทุนมีความชัดเจนและเป็นเอกภาพมากขึ้น

กระทรวงการคลังจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ขึ้น หลังจากร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว

2.2.1.3 การส่งเสริมการลงทุนภูมิภาครัฐบาลยังคงให้ความสำคัญต่อเรื่องการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ส่วนภูมิภาค และได้มีการปรับปรุงนโยบายให้เด่นชัด เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยให้สิทธิและประโยชน์พิเศษแก่โครงการที่ตั้งอยู่ในเขต 3 ทิวชาย มีการอนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าน้ำประปา เป็น 2 เท่า เป็นเวลา 10 ปี นับตั้งแต่วันที่เริ่มมีรายได้และยังอนุญาตให้หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิร้อยละ 25 ของเงินที่จะลงทุน นอกจากนี้หากโรงงานใดต้องการย้ายไปอยู่เขต 2 หรือ เขต 3 ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ด้วย

2.2.1.4 การส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีในอุตสาหกรรม ซึ่งการที่รัฐบาลนายธานินทร์เกษียณเปิดอุตสาหกรรมเสรี เป็นการยกเลิกหลักเกณฑ์ เงื่อนไขต่างๆ ซึ่งจะเป็นการลดภาระ และขั้นตอนในการขออนุญาตของผู้ประกอบการลงได้ทำให้ธุรกิจอุตสาหกรรมสามารถปรับตัวได้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก เป็นการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันกับตลาดต่างประเทศด้วยมาตรฐานสูงทัดเทียมมาตรฐานสากล นโยบายเปิดให้อุตสาหกรรมมีการแข่งขันโดยเสรีที่รัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายดังกล่าวถึงกว่า 30 ประเภท

เช่นนโยบายอุตสาหกรรมการผลิตยางมะตอย นโยบายอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ นโยบายอุตสาหกรรมสิ่งทอ นโยบายอุตสาหกรรมผลิตสุรา นโยบายอุตสาหกรรมผลิตภัณฑื้กึ่งสำเร็จรูป ฯลฯ ซึ่งนโยบายต่างๆ เหล่านี้ได้สร้างความตื่นตัวให้แก่วงการอุตสาหกรรมของไทยเป็นอย่างมาก หลังจากที่ถูกรุกป้องกันคุ้มครองจากรัฐบาลมาด้วยระยะเวลาอันยาวนาน โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์นั้น นับเป็นการยกเลิกการคุ้มครองที่ให้เวลาถึง 20 ปี โดยหันมาเปิดโอกาสให้มีการนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการแข่งขันอันจะนำไปสู่การพัฒนาซึ่งคุณภาพในที่สุด ขณะเดียวกัน ก็ยังสามารถบรรเทาภาระของผู้บริโภคที่ต้องซื้อในราคาแพงมานาน มาตรการสำคัญเกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์ มีดังนี้

ยกเลิกการควบคุมการนำเข้า กรม. ได้มีมติเห็นชอบ เมื่อ 9 เมษายน 2534 ให้ยกเลิกการควบคุมการนำเข้า เฉพาะรถยนต์สำเร็จรูปและที่ใช้แล้ว โดยมีข้อแม้ว่ารถยนต์นั่ง เก่าที่จะนำเข้านั้น จะเป็นรถยนต์ทุกขนาดซึ่งเป็นของคนไทยที่ไม่อยู่ต่างประเทศ แล้วนำกลับมายังภูมิลำเนาในประเทศ หรือเป็นรถยนต์ของชาวต่างประเทศทุกขนาดที่เข้ามาในภูมิลำเนาในเมืองไทย ตามระเบียบกระทรวงพาณิชย์ และยังมีเงื่อนไขให้รถยนต์เก่าที่มีขนาดเกิน 2,300 ซี.ซี. และมีอายุไม่เกิน 2 รุ่นมีการผลิต สามารถนำเข้ามาได้ไม่เกินระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันที่ประกาศควบคุม ซึ่งเมื่อควบคุมแล้วก็จะมีการผ่อนผันให้เหมาะสมตามสถานการณ์อีกครั้งพร้อมทั้งมอบหมายให้กระทรวงการคลังและกระทรวงอุตสาหกรรมนำไปพิจารณาอัตราภาษีอากรของอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์นั่งภายในระยะเวลา 1 เดือน หลังจากกระทรวงพาณิชย์รับนโยบายไปปฏิบัติแล้วก็ได้เกิดปัญหาขึ้นมา เกี่ยวกับการผ่อนผันให้นำเข้ารถยนต์นั่งใช้แล้วซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเพิ่มเติมอีกครั้ง เมื่อ 20 สิงหาคม 2534 โดยให้เพิ่มเติมคือ รถยนต์นั่งใหม่ทุกขนาดที่ผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยได้จดทะเบียนการใช้งานครั้งแรกในต่างประเทศก่อนวันบรรทุกลงนยานพาหนะจากเมืองต้นทางไม่เกิน 60 วัน และได้ชำระภาษีอากรตามที่กำหนดไว้สำหรับรถยนต์นั่งใหม่พร้อมทั้งได้พิจารณาเห็นว่า การปรับโครงสร้างภาษีใหม่นั้นได้ทำให้เกิดแนวความคิดทั่วไปว่า จะทำให้จำนวนรถยนต์ใน กทม. ยังมีมากขึ้นไปอีก จึงสมควรให้ใช้มาตรการกำหนดค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนและการจดทะเบียนรถยนต์ให้เหมาะสม เพื่อจำกัดจำนวนรถ แต่จะไม่ให้เป็นภาระลงโทษเจ้าของรถยนต์ที่เก่ากว่า 10 ปีขึ้นไป

การปรับโครงสร้างภาษีรถยนต์ หลังจากนั้น รัฐบาลได้ออก
 มาตรการต่อเนื่อง เกี่ยวกับเรื่องโครงสร้างภาษีใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 กรกฎาคม
 2534 ซึ่งก็คือการปรับปรุงแนวนโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ ขึ้นส่วน และอะไหล่ โดยที่คณะทำ
 งานพิจารณาโดยอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์นั้น เสนอว่า โครงสร้างภาษีอากรรถยนต์ที่จะ
 ต้องปรับนั้นมี 3 รายการ คืออัตราอากรขาเข้า 5 รายการอัตรากำไรมาตรฐานของรถยนต์
 สำเร็จรูป และอัตราภาษีการค้ารวมเทศบาลอีก 6 รายการ เพราะหากต้องการให้อุตสาหกรรม
 รถยนต์มีการแข่งขันโดยเสรีแล้ว จะต้องมีการแก้ไขและปรับปรุงมาตรการในอันที่จะเกื้อหนุนกัน
 โดยถ้วน ไม่เช่นนั้นอุตสาหกรรมภายในประเทศจะต้องได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่ง
 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ 2 เรื่องใหญ่ๆ เกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราภาษีตามที่คณะทำงานฯ
 เสนอมาโดยเห็นควรว่าจะต้องมีการปรับปรุงอัตราภาษีรถยนต์ประจำปี เฉพาะที่จดทะเบียนใหม่
 เพื่อเป็นการควบคุมผู้ใช้รถยนต์ให้ร่วมกันรับผิดชอบในการใช้ถนน และช่วยแบ่งการภาระค่าลงทุน
 ด้านสาธารณูปโภค โดยแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีรถบรรทุกและรถโดยสาร และกรณีรถยนต์นั่ง
 ซึ่งจะมีผลทำให้ภาระภาษีรถยนต์ประจำปีสำหรับรถยนต์ที่จดทะเบียนสูงขึ้นอีกประมาณ 1 เท่าตัว
 และกรณีของรถยนต์นั่งส่วนตัวก็เพิ่มขึ้นอีก 1 เท่าตัว เช่นกันแต่ได้ใช้สิทธิพิเศษโดยให้ลดหรือยก
 เว้นภาษีรถยนต์ประจำปีให้แก่รถยนต์ที่ได้ติดตั้ง เครื่องกรองอากาศอันสอดคล้องกับนโยบายสิ่งแวดล้อม
 พร้อมทั้งหามาตรการที่เหมาะสมในการจูงใจให้มีการลดมลพิษที่เกิดจากควันท่อไอเสียรถยนต์
 ลง และยังได้ให้กระทรวงการคลังลดภาษีขาเข้า เครื่องกรองอากาศให้เป็น 0 อีกด้วย นอกจากนี้
 ยังมีการปรับปรุงระบบและอัตราภาษีวัตถุดิบและวัตถุดิบกึ่งสำเร็จรูปที่นำเข้ามาใช้ในการผลิตชิ้น
 ส่วนอะไหล่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างระบบภาษีดังกล่าวยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา
 อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนและอะไหล่ภายในประเทศ หากต้องการให้อุตสาหกรรมมีการแข่งขันกัน
 อย่างเสรี

2.2.1.5 การแก้ไขกฎหมายสิทธิบัตร นับตั้งแต่ปลายปี 2533 เป็นต้นมา
 สหรัฐอเมริกา ได้เริ่มได้ส่วนประเทศไทยได้มาตรา 301 ใน 2 กรณี คือกรณีแรก กล่าวหา
 ว่า ประเทศไทยมิได้มีการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์อย่างได้ผล และในกรณีที่สอง กล่าวหาว่า
 กฎหมายสิทธิบัตรของไทยยังไม่ให้การคุ้มครองเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้คุ้มครองผลิตภัณฑ์
 ยาต่อมาในเดือนเมษายน 2534 รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ประกาศให้ประเทศไทยเป็น PRIORITY

FOREIGN COUNTRY (PFC) ภายใต้มาตรา 301 SPECIAL รัฐบาลไทยได้เจรจากับสหรัฐฯ โดยต่อเนื่องตลอดมา และล่าสุดเมื่อกลางเดือนธันวาคม 2534 ในระหว่างที่นายกรัฐมนตรีไปเยือนสหรัฐฯ รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ประกาศยุติการได้ส่วนประเทศไทยในกรณีการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ แต่ยังคงเจรจากับไทยต่อไปในเรื่องกฎหมายลิขสิทธิ์บัตร และยังคงสถานะ PFC ของประเทศไทยไว้ จนกว่าการเจรจาเรื่องสิทธิบัตรจะเสร็จสิ้นลง

เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2535 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติสิทธิบัตรฉบับใหม่ ซึ่งได้ให้ความคุ้มครองผลิตภัณฑ์ยาด้วย ซึ่งจะทำให้กฎหมายของไทยมีมาตรฐานสากล เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ และน่าจะมีผลในการลดแรงผลักดันจากสหรัฐฯ³³ นอกจากนี้ในช่วงที่ไทยกำลังอยู่ในระหว่างหวั่นไหวหัวต่อในการผันตัวเองไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว รัฐบาลนายอานันท์จำเป็นต้องหามาตรการและสิ่งจูงใจต่างๆ ในอันที่จะทำให้เกิดมีการพัฒนาในทุกๆ ด้านขึ้นมา ซึ่งในเรื่องสิทธิบัตรมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงมาก เพราะจะเป็นเครื่องมือที่สามารถกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาและวิจัยขึ้นในประเทศได้ซึ่งเมื่อมีการคิดค้นและประดิษฐ์ขึ้นมา ก็จะได้รับ การคุ้มครองตามกฎหมาย และสามารถเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่นำสิ่งประดิษฐ์นั้นไปลงทุนต่อไป ที่สำคัญยังสามารถทำให้ต่างประเทศเห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิทางปัญญาของผู้อื่น มีการยอมรับจากนานาประเทศขึ้นมาได้

ตั้งนั้นรัฐบาลนายอานันท์ จึงได้เห็นชอบ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติสิทธิบัตรซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 โดยได้แก้ไขขอบเขตการคุ้มครองให้แตกต่างไปจากกฎหมายเดิมที่ยังไม่ได้คุ้มครอง คือ อาหาร เครื่องดื่ม ยา หรือสิ่งผสมของยา กรรมวิธีทางชีววิทยาในการผลิตสัตว์หรือพืช และเครื่องจักรการเกษตรพร้อมทั้งยั้งระยะเวลาการคุ้มครองสิทธิบัตรการประดิษฐ์ จาก 15 ปี เป็น 20 ปี นับตั้งแต่วันที่ขอเป็นต้น

³³สนใจประเด็นเกี่ยวกับปัญหาทางการค้าของไทย-สหรัฐฯ ตลอดจนภูมิหลังและผลของ มาตรา 301 โปรดดูวิบูลพงศ์ พูนประสิทธิ์ "ความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐฯ : จากความร่วมมือทางการเมืองสู่ความขัดแย้งทางการค้า" เอกสารของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (อัครสา เภา)

2.2.2 การพาณิชย์

สำหรับนโยบายหลักทางการพาณิชย์ รัฐบาลนายอานันท์ได้เน้นในเรื่องนโยบายการค้าเสรีภายใต้การแข่งขันอย่างเป็นธรรม ขณะเดียวกันก็ยังคงเอาใจใส่ต่อการตรึงราคาสินค้าที่จำเป็นบางชนิด เพื่อมิให้ประชาชนเดือดร้อน ซึ่งบทบาทการค้า เนืองงานของรัฐบาลนายอานันท์อาจจะสรุปได้ดังนี้

2.2.2.1 การปรับปรุงระบบเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยการส่งเสริมสัมพันธภาพ เอกชนให้บทบาทสำคัญทาง เศรษฐกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรี เช่น มีการปรับปรุงรายการสินค้าควบคุมการส่งออกและนำเข้า เข้าให้ เหลือ เพียง เท่าที่จำเป็นโดยการยกเลิกควบคุมการนำเข้าสินค้าจำนวน 31 รายการ และยกเลิกการส่งออกสินค้าจำนวน 17 รายการ มีการลดขั้นตอนการให้การบริการประชาชนและภาคเอกชน ปรับปรุงกลไก มาตรการและกฎหมาย ระเบียบในการส่งเสริมการส่งออก จัดระบบค้า เนืองงานด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่นการรักษาและขยายตลาดการค้าประเทศที่สำคัญ มีการป้องกันและรักษาผลประโยชน์ทางการค้า เช่นการให้ เวทีแก่ผู้ เพื่อ เป็น เครื่องมือ อีกทั้งจัดทำแผนการปฏิบัติการ (ระยะสั้น-ระยะยาว) เพื่อรองรับการรวมกันเป็นตลาดเดียวของประชาคมยุโรป มีการขยายความร่วมมือทางการค้า เช่นเขตการค้า เสรีอา เซียนและความร่วมมือทาง เศรษฐกิจเอเซียแปซิฟิก (APEC) นอกจากนี้ รัฐบาลนายอานันท์ยังสนับสนุนระบบการค้า เสรีและมุ่ง เสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันทาง เศรษฐกิจระหว่างประเทศ ส่ง เสริมการส่งออกทั้งสินค้าและตลาดเป้าหมาย อีกทั้งแก้ไขปัญหการส่งออกของอุตสาหกรรมอัญมณี

2.2.2.2 การแก้ไขปัญหาพื้นฐานและปัญหาที่เป็นผลจากการขยายตัวทาง เศรษฐกิจโดยจัดระบบให้ความช่วยเหลือ เกษตรกร เกี่ยวกับราคาผลิตผลตกต่ำ เช่นเรื่องข้าวให้ กรมการค้าต่างประเทศจัดเตรียมโครงการรับซื้อข้าวสารเข้า เก็บในโกดัง เมื่อราคาข้าวตกต่ำ เรื่องมันสัมปะหลังก็ใช้มาตรการจัดสรรปริมาณการส่งออกโดยวิธีการผสมผสานคือวิธีประมูล มาตรการจูงใจ และมาตรการสกัดกั้น นอกจากนี้รัฐบาลยังสนับสนุนให้มีการจัดหาปัจจัยการผลิตโดย จัดผู้แทนการค้า เยือนประเทศที่มีแหล่งวัตถุดิบต่างๆ เพื่อให้การผลิต เพื่อส่งออกของไทยมีแหล่ง วัตถุดิบที่มีคุณภาพและราคา เหมาะสมมากขึ้น

2.2.2.3 การแก้ไขปัญหาลดราคาสินค้า โดยมีการเจรจาให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายลดราคาสินค้า มีการแก้ไขปัญหาคูณชีพเอนด์ชัตแคลนและราคาแพง แก้ไขปัญหาสุกรและไก่ เนื้อมีราคาแพงโดยให้มีการตรึงราคา มีการลดอัตราค่าธรรมเนียม เศษที่ เก็บจากวัตถุดิบอาหารสัตว์ตลอดจนสนับสนุนให้มีการนำเข้าสู่กรมวิัตและลูกไก่ เพื่อเพิ่มปริมาณของสุกรและไก่ ให้การช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนโดยที่มีโครงการมีนาคารวสานสินค้าลดค่าครองชีพ และโครงการธงฟ้าราคาประหยัด นอกจากนี้รัฐบาลนายอานังยังได้มีการจัดการแก้ไขปัญหาราคาสินค้าอันเกิดจากการประกาศใช้ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งมีผลทำให้ราคาสินค้าหลายชนิดได้เพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงได้แก้ไขโดยการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ตลอดจนมีมาตรการแก้ไขภาวะราคาสินค้าโดยใช้กฎหมายและชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการ

2.2.2.4 การแก้ไขราคาผลผลิตตกต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกาแฟและถั่วเหลือง สำหรับกาแฟราคาเมล็ดกาแฟที่เกษตรกรขายได้อยู่ในระดับที่ต่ำมาก เนื่องจากได้รับผลกระทบจากภาวะราคาในตลาดโลก รัฐบาลนายอานังได้โดย เฉพาะกระทรวงพาณิชย์จึงได้ทำโครงการรับซื้อ เมล็ดกาแฟร่วมกับผู้ส่งออกรับซื้อ เมล็ดกาแฟดิบ ทั้งนี้ผลจากการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวทำให้ เกษตรสามารถขาย เมล็ดกาแฟในระดับที่สูงขึ้นอย่างน่าพอใจ สำหรับถั่วเหลืองที่เกิดภาวะราคาตกต่ำรัฐบาลได้ดำเนินมาตรการ เช่น มีการแทรกแซงตลาดถั่วเหลืองในที่ต่างๆ ทั้งจัดหาผู้ค้าไปรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรถึงหมู่บ้าน ขอความร่วมมือจากโรงงานให้รับซื้อในราคาที่สูงขึ้น ตลอดจนปรับอัตราค่าธรรมเนียม เศษในการนำ เข้ากากถั่ว เหลืองจากต่าง

๕ ทั้งนี้โดยสืบ เนื่องจากคณะกรรมการ (รลช.) ได้ขอประกาศฉบับที่ 50 ให้กระทรวงพาณิชย์พิจารณาปรับลดราคาสินค้า เครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นแก่การครองชีพ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน กระทรวงพาณิชย์จึงได้เชิญผู้ผลิตและผู้จำหน่ายสินค้าที่จำเป็น 8 กลุ่มได้แก่ กลุ่มน้ำมันหล่อลื่นเชื้อกระดาช ปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืช เม็ดพลาสติก น้ำมันพืช นมผง กาแฟสำเร็จรูป และกลุ่มสินค้าผงซักฟอก สบู่ ยาสีฟัน แชมพู มาประชุมเมื่อวันที่ 4-5 มีนาคม 2534 เพื่อขอให้ลดราคาลง เนื่องจากได้มีประกาศลดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงลงแล้ว ซึ่งผลปรากฏว่าสินค้ากลุ่มต่างๆ ได้ทยอยลดราคาตั้งแต่เดือนเมษายน.

ประเทศให้สูงขึ้น ซึ่งจากมาตรการที่ได้กล่าวมาทำให้ราคาก้าว เหลืองได้เพิ่มสูงขึ้นในระดับหนึ่งทีเดียว

2.2.2.5 นโยบายให้ราคาปุ๋ยเคมีลดหย่อนตัว รัฐบาลนายอานันท์ได้มอบหมายให้คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาความเหมาะสมในการปล่อยราคาปุ๋ยเคมีลดหย่อนตัวตามนโยบายการค้าเสรี และคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ก็ได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจทำการพิจารณาตลอดจนเสนอแนะแนวนโยบายราคาปุ๋ยเคมีภายใต้เงื่อนไขด้านการผลิตและการผลิตและความต้องการไว้ดังนี้ ช่วงที่พบปัญหาการขาดแคลน คือระหว่างปี 2534-2535 เห็นควรรักษาใช้นโยบายกำกับและดูแลราคาจำหน่ายปุ๋ยเคมีในระดับต่างๆ แต่ให้มีความยืดหยุ่นเพื่อให้ผู้ผลิตสามารถปรับราคาให้สอดคล้องกับภาวะต้นทุนและไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อผู้บริโภคช่วงที่การผลิตมีมากกว่าความต้องการ คือ ตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นไป เห็นควรรักษาใช้นโยบายราคาลดหย่อนตัวสำหรับการจำหน่ายปุ๋ยเคมีในระดับต่างๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในประเทศ

2.2.2.6 การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนา โดยรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงระบบควบคุม เป็นระบบกำกับติดตามส่งเสริมซึ่งนอกจากปรับปรุงรายการสินค้าควบคุม การส่งออกและนำเข้าให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกการควบคุมการค้ากับบางประเทศแล้ว ยังได้เพิ่มบทบาทด้านการส่งเสริมการส่งออกด้วยการให้บริการข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการสินค้าในตลาดต่างประเทศแก่ภาคเอกชน รวมทั้งการให้ความรู้แก่ผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ได้สิทธิประโยชน์ทางการค้า เช่น GSP ของประเทศต่างๆ ตลอดจนมีการปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสม โดยได้ดำเนินการติดตามทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในส่วนที่รับผิดชอบคือการปรับปรุงพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

2.2.3 การคลังและการจัดหางบประมาณ

นิยามของคำว่า การคลัง (Public Finance) โดยทั่วไปแล้วจะหมายถึง เรื่องเกี่ยวกับเครื่องมือทางนโยบายด้านภาษีอากร (Taxation) และด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล (government expenditure) ซึ่งนำมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคที่สำคัญ เช่น การใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ การกระจายรายได้ให้เป็นธรรม

การรักษาสถียรภาพของระดับราคา และการจ้างงานเต็มที่เป็นต้น และถ้าจะว่าไปแล้ว "การคลัง" เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับ "การเมือง" อย่างแยกจากกันแทบไม่ออก เพราะการดำเนินกิจการทางการคลังแทบทุกด้านนอกจากต้องอาศัยหลักวิชา เศรษฐศาสตร์เข้าช่วยแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทางการเมืองในขณะนั้นอีกด้วยจนบางครั้งมีผู้กล่าวว่าการคลังเป็นศิลปะทางการเมือง³⁴ และภาคการคลังในระบบเศรษฐกิจจะหมายถึงมิติทั้งทางด้านสถาบันการคลังที่มีอยู่ในประเทศ อาทิ ระบบภาษีอากร งบประมาณการงบประมาณของรัฐบาล ฯลฯ และยังหมายถึงมิติทางด้านผลจากการดำเนินงานของสถาบันดังกล่าว เหตุที่รัฐบาลต้องเข้ามามีส่วนในการทำ งานทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่กลไกตลาดได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้วก็คือล้าหลังอาศัยกลไกตลาดที่ทำงานผ่าน "มือที่มองไม่เห็น" นั้น บางทีก็ไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจได้หมด รัฐบาลต้องใช้นโยบายสาธารณะ (public policy) เข้ามาชี้นำ และมาสนับสนุนกลไกการทำ งานของภาคเอกชนในตลาดด้วย นอกจากนี้การดำเนินกิจการด้านการคลังของรัฐก็ยังมี ความสำคัญต่อระดับของรายได้ประชาชาติ และต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจในอันที่จะทำให้เกิดการพัฒนา เศรษฐกิจขึ้นในสังคม รัฐบาลจึงมีนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) มาใช้ให้เป็นประโยชน์ สำหรับประเทศไทย เศรษฐกิจได้มีการพัฒนาก้าวหน้าขึ้น อีกทั้งกิจกรรม ทางภาครัฐบาลก็ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นด้วย เช่นกันการขยายตัวทางด้าน การคลังของไทยก็เป็นไปใน ลักษณะของเหตุและผลของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ทำให้การคลังของประเทศไทย มีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น และสามารถส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทาง เศรษฐกิจต่างๆ ได้ อย่างมากมาย ดังนั้นในการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลไทย จึงต้องดำเนินไปในลักษณะ ที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา และรัฐบาลของนาย ชานันท์ถึงแม้จะมาจากการแต่งตั้งไม่เกี่ยวข้องกับประชาชน ถึงกระนั้นก็ตามรัฐบาลนายชานันท์ ก็มีนโยบายชัดเจนที่จะปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ปราศจากความ ข้ำซ้อน และป้องกันภาระหลบเลี่ยงภาษี จึงได้ดำเนินการตามมาตรการต่างๆ คือ

³⁴ พูนศรี สงวนชีพ, การบริหารการคลัง และงบประมาณ (กรุงเทพฯ :

2.2.3.1 การนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้า ภาษีอากรที่อ้างว่า
 ไปแล้วนั้น เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดสำหรับรัฐบาล และการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร
 ถ้ามีการวางมาตรการให้เหมาะสมก็จะก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจโดยทั่วไปน้อยที่สุด นอกจากนี้
 นี้สามารถใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการควบคุมส่งเสริมการบริโภคและการลงทุน เป็นเครื่อง
 มือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร เป็นต้น การที่
 รัฐบาลนายอานันท์ได้นำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้จัดเก็บแทนภาษีการค้าได้ว่าเป็นการปฏิรูปภาษีครั้ง
 สำคัญนับแต่ พ.ศ. 2504 การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นการปล่อยให้นักเอกชนตัดสินใจโดย
 เสรีภายใต้กลไกตลาด โดยรัฐบาลจะชดเชยอุปสรรคของการแข่งขันในภาคเอกชน หลักการของ
 ภาษีมูลค่าเพิ่ม จะสอดคล้องกับแบบแผนของการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในยุคปัจจุบัน ที่
 ได้ให้นักเอกชนเป็นแกนนำโดยที่ภาครัฐบาลจะดำเนินนโยบายช่วยสนับสนุนการประกอบธุรกิจ
 ของเอกชนให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุของการนำเอาภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการ
 ค้าก็คือ ไม่ก่อให้เกิดภาวะภาษีที่ซ้ำซ้อน เชื้ออำนาจต่อการส่งออก เชื้ออำนาจต่อการลงทุน ซึ่ง
 ได้เริ่มเตรียมการมาตั้งแต่ปี 2529 และเริ่มใช้จริงตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2535 เป็นต้นไป
 โดยมีอัตราการจัดเก็บร้อยละ 7 รวมภาษีเทศบาลด้วย สาระสำคัญประกอบด้วย ผู้ที่มียาได้นี้
 กว่าปีละ 600,000 บาท ไม่ต้องเข้าระบบดังกล่าว ส่วนผู้มียาได้นี้ตั้งแต่ 600,000 บาทถึง 1.2
 ล้านบาท มีสิทธิในการเลือกเสียภาษีการค้าในอัตราร้อยละ 1.5 หรือจะเลือกเสียร้อยละ 7

โดยนิยาม ภาษีมูลค่าเพิ่มคือภาษีที่เก็บจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้น (value added) ของ
 สินค้าและบริการในแต่ละขั้นตอนการผลิตซึ่งมูลค่าเพิ่มขึ้นนี้เกิดขึ้นจากผู้ประกอบการได้บวกค่าใช้จ่าย
 ที่เป็นผลตอบแทนของปัจจัยการผลิตต่างๆ อันได้แก่ แรงงาน ที่ดิน เงินทุน และการจัดการ
 เข้าไปกับค่าใช้จ่ายในการซื้อวัตถุดิบมาเพื่อใช้ในกิจการ กล่าวอีกอย่างหนึ่ง เมื่อผู้ประกอบการ
 ซื้อวัตถุดิบมาเพื่อใช้ในการผลิตหรือให้บริการเป็นมูลค่าเท่าใด ก็จะนำเอาผลรวมของผลตอบแทน
 ต่อปัจจัยการผลิต (เงินเดือนและค่าจ้าง+ค่าเช่า+ดอกเบี้ย+กำไร) บวกเข้าไปเพื่อกำหนดราคา
 ขายของสินค้าหรือบริการนั้นๆ ดังนั้นผลต่างระหว่างยอดขายของผลผลิตกับยอดซื้อของวัตถุดิบ จึง
 สะท้อนให้เห็นถึงมูลค่าเพิ่มของกิจการนั่นเอง.

ตามแบบภาษีมูลค่าเพิ่มก็ได้การนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ในครั้งนี้ ในระยะแรกรัฐจะขาดรายได้ ประมาณ 13,000 ล้านบาท แต่กระทรวงการคลังหวังว่าอยู่ในฐานะที่จะรับได้ เพื่อให้ระบบภาษี มีความแน่นอนเป็นธรรม มีกลไกป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี และคงจะจัดเก็บภาษีได้ทั่วถึง เต็มเม็ด เต็มหน่วย ตลอดจนจะช่วยยกระดับรายได้ภาษีอากรของรัฐในระยะยาว สำหรับผลกระทบในด้าน ต่างๆ สรุปได้ ดังนี้

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การนำภาษีมูลค่าเพิ่มแทนภาษีการค้าครั้งนี้ จะ ทำให้นักลงทุนในตลาดทำงานเต็มที่ ลดการบิดเบือนการจัดรูปองค์การทางธุรกิจ ลดการจัดเก็บซ้ำ ซ้อน ซึ่งจะมีผลดีต่อประสิทธิภาพของการผลิตของประเทศในระยะยาว ผลต่อการส่งออก ภาษีมูลค่า เพิ่มจะช่วยกระตุ้นการส่งออกของไทยให้ดีขึ้น ช่วยลดปัญหาการผูกกีดกันทางการค้าจากประเทศ คู่ค้าที่สำคัญของไทยได้ส่วนหนึ่ง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลต่อการลงทุน ภาษีมูลค่าเพิ่มจะช่วยกระตุ้นการลงทุนในประเทศเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากจะช่วยจัดการภาษีซ้ำซ้อน และช่วยกระตุ้นการผลิตเพื่อส่งออกแล้ว ภาษีมูลค่าเพิ่มยังจะทำให้สินค้าประเภททุนได้รับการยกเว้นภาษีโดยไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการทุกราย ผลต่อระดับราคาสินค้า โดยที่ภาษีมูลค่าเพิ่มยอมให้หักต้นทุนภาษีในสินค้าหรือบริการต่างๆ ที่นำมาใช้ในการผลิต ดังนั้น ต้นทุนของสินค้าลดลง ฉะนั้น ภาษีมูลค่าเพิ่มจะไม่ทำให้ระดับสินค้าโดยรวมสูงขึ้น ผลต่อการกระจายรายได้ ภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะหลายประการ ที่ช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้น อาทิ การยกเว้นสินค้าและบริการที่จำเป็นแก่การครองชีพ ทำให้ลดภาระต่อผู้มีรายได้น้อย ในขณะที่เดียวกับสินค้าที่เข้าลักษณะใหม่ เพื่อจะมิเกิดการเก็บภาษีสรรพสามิตเสริม ผลต่อรายได้ของรัฐบาล โดยที่ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เสนอให้มีการยกเว้นสำหรับสินค้าที่จำเป็นหลายรายการมีการตัดผู้ประกอบการรายย่อยจำนวนมากออกไปจากระบบ และมีการกำหนดอัตราภาษีไว้ในอัตราร้อยละ 7 ซึ่งค่อนข้างต่ำ รวมทั้งอัตราภาษีสรรพสามิตที่ปรับปรุง เสริมก็ยึดหลักมิให้ภาระภาษีเพิ่ม กระทรวงการคลังจึงคาดว่า การนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ในครั้งนี้ รัฐจะไม่ได้รายได้ภาษีอากรเพิ่มแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามในเรื่องของการนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้า ในระยะแรกก็ได้รับการคัดค้านและต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ อย่างมากมาย ซึ่งก็ไม่ได้แปลกอะไร เพราะโดยปกติวิสัยมนุษย์เรา สิ่งใดที่มีความเคยชินมานานถึงแม้ว่าจะมีความยากลำบากค่อนข้างมากก็มักจะรับได้แต่ถ้า เป็นความยากลำบากที่เกิดขึ้นใหม่ ก็มักจะทนกันไม่ค่อยได้ สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่มก็เช่นกัน ถึงแม้จะก่อให้เกิดความสับสน และไม่พอใจก็มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย และจะทำให้รัฐบาลมีระบบภาษีที่สมดุล ที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างสรรพัฒนาทาง เศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.2.3.2 การแก้ไขการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งบัญชีเดินสะพัดนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของรายงานดุลการชำระเงิน³⁵ โดยที่บัญชีเดินสะพัดเป็นบัญชีที่แสดงรายรับรายจ่ายเกี่ยวกับสินค้าและบริการ ได้แก่มูลค่าของสินค้าส่งออก มูลค่าของสินค้านำเข้า รายรับจากการให้บริการต่างๆ เช่น การขนส่ง การประกันภัย การท่องเที่ยว การลงทุน ฯลฯ และรายจ่ายที่ประเทศไทยต้องชำระให้แก่ต่างประเทศเป็นค่าบริการเหล่านั้น และบัญชีเดินสะพัดจะแบ่งออกเป็นสองส่วนๆ แรกเป็นส่วนของสินค้า ส่วนที่สองเป็นส่วนของการบริการ ซึ่งส่วนของสินค้าเรียกว่าดุลการค้า (balance of trade) ดุลการค้าเป็นส่วนต่างระหว่างมูลค่าของสินค้าออกกับมูลค่าของสินค้าเข้า ถ้าผลต่างดังกล่าวเป็นบวกเรียกว่า "ดุลการค้าเกินดุล" แสดงว่ารายรับจากการส่งออกมีมากกว่ารายจ่ายในการส่งสินค้าเข้า ถ้าผลต่างเป็นลบ เรียกว่า "ดุลการค้าขาดดุล" แสดงว่ารายรับจากการส่งออกมีน้อยกว่ารายจ่ายในการส่งสินค้าเข้า

จะเห็นได้ว่าดุลบัญชีเดินสะพัดจะแสดงถึง รายได้ของประเทศ ซึ่งเป็นส่วนแสดงถึงฐานะทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของประเทศ และในการพิจารณาฐานะความมั่นคงทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ จะพิจารณาฐานะดุลบัญชีเดินสะพัด สำหรับประเทศไทยเนื่องจากมีการพัฒนา เศรษฐกิจโดยเน้นพัฒนาอุตสาหกรรม ไม่สามารถลดระดับการพึ่งพิงการนำเข้าได้ จึงทำให้ระดับการขาดดุลการค้า เพิ่มขึ้นทุกปีจนถึงปัจจุบัน ดุลบัญชีเดินสะพัดมียอดขาดดุลมาโดยตลอด และในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา เศรษฐกิจได้ขยายตัวในอัตราสูงกว่าความสามารถในการผลิตของประเทศอย่างต่อเนื่อง ทำให้ความต้องการสินค้าเข้าจากต่างประเทศขยายตัวในอัตราที่สูงมาก โดยเฉพาะสินค้าทุน และสินค้าที่เป็นวัตถุดิบกึ่งวัตถุดิบ ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

³⁵ ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศหรือเรียกสั้นๆ ว่า ดุลการชำระเงินหมายถึง รายงานที่แสดงถึงยอดรายได้รายจ่ายที่ประเทศได้รับหรือจ่ายให้แก่ต่างประเทศภายในระยะเวลาหนึ่งปี และในรายงานดุลการชำระเงิน จะแสดงรายการต่างๆ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ส่วนใหญ่ๆ เรียกว่า บัญชีเดินสะพัด บัญชีเงินโอนและเงินบริจาค บัญชีทุนเคลื่อนย้าย และบัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศ ผู้ที่สนใจในรายละเอียดให้ดู C.P. Kindleberger, International Economics (Homewood, Illinois : Richard D. Irwin, 1963), pp. 18-32.

เริ่มส่อแนวโน้มรุนแรงขึ้น ในปี 2533 เมื่อดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลเพิ่มขึ้นจากปีก่อนถึงสองเท่าตัว ปัญหาดังกล่าวถือเป็นเรื่องที่ทางการต้องรับหาทางแก้ไขอย่างเป็นขั้นตอน เพราะหากมิได้ดำเนินการแก้ไขแต่เนิ่นๆ แล้วเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศอาจมีแนวโน้มเสื่อมถอยลง เกินกว่าจะแก้ไขได้อย่างทันกาล คือจะทำให้ประเทศต้องอาศัยเงินทุนและการกู้ยืมจากต่างประเทศ เป็นจำนวนมาก เพื่อมาชดเชยการขาดดุลจนเป็นเหตุให้ภาระในการชำระหนี้ต่างประเทศสูงมาก หรือทำให้ต้องนำเงินสำรองระหว่างประเทศออกมาใช้จนระดับเงินสำรองที่เหลืออยู่ต่ำเกินความเหมาะสม และการป้องกันหรือการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด อาจทำได้คือห้ามการดำเนินการส่งออก ส่งเสริมระดมเงินออมของประเทศ ให้ขยายตัวในอัตราที่สูงพอที่จะชดเชยการลงทุน โดยมีต้องชะลอการลงทุน นอกจากนั้นการเพิ่มการออมทำให้การใช้จ่ายลดลง การเพิ่มการออมจึงสามารถลดดุลการค้าได้ไปในตัว และรัฐบาลนายฮานท์ก็ได้ตระหนักถึงปัญหาและวิธีการแก้ไข เรื่องนี้ จึงมีแนวทางที่จะดำเนินการ คือการเพิ่มเงินออมส่วนรวมของประเทศนี้มาจาก 3 แหล่งด้วยกัน คือรัฐบาล หน่วยธุรกิจ และครัวเรือน ในส่วนของภาครัฐบาลนั้นได้กำหนดนโยบายการคลังอย่างเคร่งครัด โดยการจัดทำงบประมาณแผ่นดินแบบสมดุล ด้านเงินออมจากหน่วยธุรกิจได้มีมาตรการ ทำให้ภาคเอกชนบริษัทที่ได้รับเงินปันผลลดลงโดยลดหย่อนภาษีเงินได้จากเงินปันผลของห้างหุ้นส่วนบริษัทจากเดิมร้อยละ 15 เหลือร้อยละ 10 นอกจากนี้ ได้มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนการตีราคาทรัพย์สิน ในกรณีการควบกิจการ และครอบครองกิจการ สำหรับส่วนที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาในรายละเอียด คือการให้นำเงินบริจาคเพื่อการกุศลสาธารณะมากถือ เป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิเพื่อเสียภาษีได้

2.2.3.3 มาตรการส่งเสริมการออม โดยที่การออมเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย เงินที่จะนำมาลงทุนที่ดีแล้วควรเป็นเงินออมที่เกิดขึ้นในประเทศ ในกรณีเร่งระดมเงินออมของภาครัฐบาลอาจมีมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และรวมไปถึงการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ในเรื่องของภาษี ส่วนการเร่งระดมเงินออมจากภาคเอกชน เพื่อให้ภาคเอกชนมีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้น อาจทำได้โดยการพัฒนาตลาดทุนและสถาบันการเงินเพื่อระดมและจัดสรรเงินทุนจากแหล่งภายในประเทศ เป็นลำดับแรกแทนการกู้ยืมจากต่างประเทศ มีการปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยให้เหมาะสม ซึ่งรัฐบาลนายฮานท์ได้มีการดำเนินการต่างๆ เพื่อมาตรการส่งเสริมการออมดังนี้

ปรับปรุงการจัดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยมีหลักเกณฑ์
 ลำดับคือ ผู้ที่มีรายได้สุทธิตั้งแต่ 1-100,000 บาท เสียภาษีร้อยละ 5 ตั้งแต่ 100,001-
 500,000 บาท เสียภาษีร้อยละ 10 ตั้งแต่ 500,001-1,000,000 บาท เสียภาษีร้อยละ 20
 ตั้งแต่ 1-4 ล้านบาท เสียภาษีร้อยละ 30 และตั้งแต่ 4 ล้านบาทขึ้นไป เสียภาษีร้อยละ 37 ส่วน
 การปรับปรุงภาษีเงินได้นิติบุคคลนั้น ให้บริษัททั้งในและนอกตลาดหลักทรัพย์เสียในอัตราเท่ากัน
 คือร้อยละ 30 จากเดิมที่เคยเสียร้อยละ 35 สำหรับการหักค่าลดหย่อน รัฐบาลได้ปรับเพิ่มค่า
 ลดหย่อน ให้คู่สมรสจากเดิมปีละ 20,000 บาท เป็น 30,000 บาท และบุตรจากเดิมหักได้คนละ
 10,000 บาท ก็ปรับเพิ่มเป็น 15,000 ค่าลดหย่อนเบี้ยประกันชีวิตดอกเบี้ยเงินกู้ซื้อบ้าน และ
 เงินสะสมเข้ากองทุนเลี้ยงชีพ เพิ่มจากเดิม 10,000 บาท เป็น 15,000 ซึ่งโครงสร้างภาษี
 ในครั้งนี้ ทุกส่วนในสังคมไทยจะได้รับประโยชน์ค่อนข้างเท่าเทียมกัน ผู้ที่มีรายได้น้อยจะได้รับ
 ประโยชน์จากการหักค่าลดหย่อนมากกว่าเดิม โดยเฉพาะทุกคนในสังคมจะได้รับประโยชน์ประมาณ
 ร้อยละ 30-40 ผู้ที่มีรายได้ปีละ 120,000 บาท ถ้ามีภรรยาและบุตร ก็จะได้หักค่าลดหย่อนจน
 ไม่ต้องเสียภาษี อีกเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลปรับโครงสร้างภาษีครั้งนี้ ก็เพื่อให้ทัดเทียมกับประเทศ
 เพื่อนบ้านในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ แม้จะทำให้รัฐต้องเสียรายได้ไปปีละประมาณ 16,000
 ล้านบาท แต่ก็คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับในอนาคต รัฐบาลมีนโยบายในการปรับปรุงพัฒนาระบบ
 การเงิน และตลาดทุนของประเทศให้มีการแข่งขัน เพื่อระดมการออมภายในประเทศให้มากขึ้น
 นอกจากนี้ รัฐบาลได้มีแผนในการพัฒนาตราสารทางการเงินใหม่ รวมถึงการจัดตั้งองค์การ
 บริหารและควบคุมที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการแข่งขันในการระดมเงินออมของสถาบันการเงิน
 และเพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการออมมากขึ้น

นอกจากมาตรการในการระดมเงินออมที่ได้กล่าวมาข้างต้น
 แล้ว การที่รัฐบาลได้ปล่อยให้อัตราให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวทำให้เกิดความสมดุลกันระหว่างเงินออม
 และการลงทุนของประเทศมากขึ้น การที่อัตราดอกเบี้ยในประเทศอยู่ในระดับสูงจะเป็นการจูงใจ
 ให้มีการออมเพิ่มขึ้นรวมทั้งจะชะลอการลงทุน โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นการลงทุนในกิจการเก็งกำไร
 และไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การที่รัฐบาลได้ยกเลิกภาษีการค้าโดยได้นำภาษี
 มูลค่าเพิ่มมาใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2535 นั้น ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่จะช่วยส่งเสริมการออม
 ของประเทศด้วย เนื่องจากฐานภาษี คือค่าใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภคไม่ใช้รายรับ ซึ่งไม่ได้

เก็บจากเงินออม ดังนั้นภาษีเงินได้จะเพิ่มเงินออมได้ในระยะยาว เพื่อเป็นการสนับสนุน และเร่งรัดให้รัฐวิสาหกิจระดมทุนในประเทศ เพื่อช่วยลดสภาพคล่องที่อยู่ในระดับสูง และละเว้นการใช้จ่ายเงินคงคลังที่จะมีผลต่อการขยายตัวของปริมาณเงินในระบบ กระทรวงการคลังได้เร่งรัดให้รัฐวิสาหกิจหันมาระดมเงินกู้ในประเทศมากขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2534 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้รัฐวิสาหกิจกู้เงินในประเทศ ทดแทนการกู้เงินจากต่างประเทศซึ่งจากการดำเนินงานดังกล่าวจะส่งผลดีต่อ เศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวมหลายประการ³⁰

2.2.3.4 การเป็นเจ้าภาพงานประชุมธนาคารโลก โดยเมื่อเดือน

ตุลาคม 2534 รัฐบาลได้รับเกียรติให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมนานาชาติที่ใหญ่ที่สุด คือ การประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศครั้งที่ 46 ประจำปี 1991 มีนักการเงินการธนาคารจาก 155 ประเทศ จำนวนบุคคลชั้นนำทั่วโลกกว่า 10,000 คน มาพบปะกันในงานการประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทาง เศรษฐกิจครั้งใหญ่ วางแนวทางการกำหนดนโยบายการเงินของโลก ซึ่งจากการประชุมฯ ดังกล่าว ประเทศไทยได้รับการยกย่อง และความชื่นชมยินดีจากผู้แทนนานาประเทศที่เข้าร่วมประชุมฯ ถึงความสำเร็จอย่างยิ่งในการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมฯ ทั้งในด้านการจัดสถานที่ประชุมการให้บริการและการต้อนรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ที่เห็นได้ชัด คือ เป็นการเผยแพร่สถานะทาง เศรษฐกิจของประเทศ ให้เป็นที่รู้จักแก่ประเทศสมาชิกต่างๆ ทั่วโลกอันมีผลส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในประเทศเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเงินทุนภาคเอกชน ตลอดจนเป็นการส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยวและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ธุรกิจโรงแรมธุรกิจเสื้อผ้าแพรรวม อัญมณี และเครื่องประดับ รวมไปถึงสินค้าพื้นเมือง ของที่ระลึกของประเทศ ซึ่งปัจจุบันธุรกิจดังกล่าวกำลังเจริญเติบโต และนำเงินรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมาก

³⁰โปรดดูการสัมภาษณ์พิเศษ ดร. วีรพงษ์ รามางกูร (รมต. ช่วยว่าการกระทรวงการคลัง) ในคณะกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล, งานของรัฐบาลอันเป็นที่ ยืนยัน (เล่มที่ 2) กรุงเทพฯ : บริษัทอัมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด, 2535) หน้า 131-133.

ดังที่ได้ทราบมาแล้วว่าบรรดารายจ่ายและรายได้ของรัฐบาลย่อมจะปรากฏอยู่ในงบประมาณแผ่นดิน (Government Budget) โดยงบประมาณแผ่นดินจะเป็นแผนทางการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับ และรายจ่ายที่รัฐบาลกำหนดจะจัดทำตามโครงการปีต่อไป โดยแสดงวงเงินค่าใช้จ่ายแต่ละโครงการ และวิถีทางหาเงินมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น³⁷ งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญเพราะจะเป็นเครื่องมือบริหารของรัฐบาลทั้งในด้านนโยบายการคลังและนโยบายเศรษฐกิจ ใช้กำหนดงานของหน่วยราชการให้ประสานกับทรัพยากรของประเทศ³⁸ เป็นสื่อกลางที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ³⁹ ตลอดจนเป็นเครื่องมือที่ช่วยวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐบาล นอกจากนี้การจัดสรรและการอนุมัติงบประมาณจะยึดมั่นแต่ในทัศนะทางการเมืองมิได้ แต่จำเป็นต้องมีความคิดทางเศรษฐกิจ⁴⁰ และสังคมประกอบไปด้วย สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปในงบประมาณแผ่นดินจะสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของแนวนโยบายและช่ยงานของรัฐบาลด้วยเช่นกัน ถ้าจะว่าไปแล้วงบประมาณแผ่นดินจะเป็นตัวที่สะท้อนถึงอุปสงค์และอุปทานของกิจกรรมสาธารณะสำหรับปีงบประมาณนั้นๆ โดยปริยาย

³⁷Harod M.Groves, Financing government (New York : Holt Rinchart and Winstion, Inc., 1958),p. 539.

³⁸สามารถพิจารณาบทบาทของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติมได้ใน Robert. D.Lee and Ronald W. Johnson, Public Budgetting Systems (Baltimore : University Park Press, 1973) pp.23-52.

³⁹โปรดดู สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526) หน้า 65-95.

⁴⁰ดูในเกริก เกียรติ พิพัฒน์ เสวีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 10-51.

นับตั้งแต่รัฐบาล อานันท์ ปันยารชุน ได้แถลงนโยบายของ รัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 มาแล้วนั้น ก็ได้มีการจัดงบประมาณ รายจ่ายประจำปี 2535 ให้สอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว โดยมีสาระ สำคัญของการใช้จ่ายงบประมาณปี 2535 ดังนี้

นโยบายงบประมาณ แนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2535 จะมีลักษณะต่อเนื่องกับนโยบายในปีที่แล้ว กล่าวคือ ยังคงใช้ งบประมาณสมดุลต่อไปอีก เป็นปีที่ 2 เพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สำหรับการ จัดสรรเงินงบประมาณ จำนวน 460,400 ล้านบาทนั้น จะได้มีการดำเนินงานตามภาระผูกพัน ต่างๆ รวมทั้งให้มีการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7

โครงสร้างงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายจำนวน 460,400 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2534 จำนวน 72,900 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 18.8 ประกอบด้วยรายจ่ายประจำ 329,271.6 ล้านบาท ซึ่งได้กำหนดให้ครบถ้วนตามภาระ ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร การป้องกันประเทศ และการ รักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การชำระหนี้ของประเทศ รวมทั้งการปรับอัตราเงินเฟ้อและ ค่าจ้าง สำหรับรายจ่ายลงทุนจำนวน 131,128.4 ล้านบาท ก็เป็นขนาดที่เหมาะสมในการขยาย โครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และเพื่อสนับสนุนให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพมีการจัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่ สอดคล้องกับนโยบายหลักเป็นเงิน 153,784.6 ล้านบาท และได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อ ดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล จำนวน 245,500 ล้านบาท ให้แก่กิจกรรมและโครงการ ที่มีความสอดคล้องกับนโยบายหลักและนโยบายเฉพาะ เรื่องที่สำคัญ

ตารางที่ 4.1 งบประมาณรายจ่าย ปี 2535 (จำแนกตามโครงสร้างแผนงาน)

	ล้านบาท	ร้อยละ
1. การเกษตร	46,350.0	10.1
2. การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	1,640.2	0.4
3. การคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	31,322.5	6.8
4. การพาณิชย์และท่องเที่ยว	5,675.5	1.2
5. การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม	6,578.6	1.4
6. การศึกษา	86,365.5	18.8
7. การสาธารณสุข	26,939.5	5.8
8. การบริการสังคม	37,607.8	8.2
9. การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	77,896.3	16.9
10. การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	19,719.4	4.3
11. การบริการงานทั่วไปของรัฐ	61,487.4	13.3
12. การชำระหนี้เงินกู้	58,797.3	12.8
	460,400.0	100.0

ที่มา : กองวิชาการ สำนักงานงบประมาณ

สำหรับแหล่งเงินที่จะนำมาใช้ในปีนี้จะได้มาจากรายได้ทั้งหมด เป็นรายได้จากภาษีอากร 416,300 ล้านบาท หรือร้อยละ 90 ของรายได้ทั้งหมด ที่เหลือเป็น รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้อื่นๆ ประมาณ 44,100 ล้านบาท งบประมาณที่เสนอมานี้ได้พิจารณาให้เหมาะสมกับความจำเป็นที่จะต้อง ใช้จ่ายตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล คือ การลดความแตกต่างความเป็นอยู่ของประชาชนใน

ชนบทและในเมือง* มุ่งเน้นกระจายความเจริญชอกสู่ชนบท ลดความเหลื่อมล้ำของรายได้และโอกาส

ตารางที่ 4.2 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2535 (จำแนกตามกระทรวง)

	ปีงบประมาณ 2535 (ล้านบาท)	ร้อยละ
1. งบกลาง	54,387.2	37.4
2. สำนักนายกรัฐมนตรี	4,523.9	19.4
3. กระทรวงกลาโหม	68,810.6	13.6
4. กระทรวงการคลัง	62,646.8	2.7
5. กระทรวงการต่างประเทศ	2,413.8	13.2
6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	35,643.2	13.4
7. กระทรวงคมนาคม	26,567.6	28.2
8. กระทรวงพาณิชย์	2,954.2	138.5
9. กระทรวงมหาดไทย	60,956.4	16.4
10. กระทรวงยุติธรรม	1,351.1	9.8
11. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน	7,300.3	28.0
12. กระทรวงศึกษาธิการ	69,542.7	11.9
13. กระทรวงสาธารณสุข	24,345.4	18.4

* เป็นส่วนหนึ่งของคำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 ของนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีที่ได้ทำการแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พุทธศักราช 2534.

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

	ปีงบประมาณ 2535 (ล้านบาท)	ร้อยละ
14. กระทรวงอุตสาหกรรม	2,419.3	22.8
15. ทบวงมหาวิทยาลัย	15,452.3	26.4
16. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	2,233.9	45.6
17. รัฐบาลศึกษา	10,395.0	18.1
18. กองทุนและเงินทอนเงินเวียน	8,456.3	1,500.4
รวมทั้งสิ้น	460,400.0	18.8

ที่มา : สำนักงบประมาณ

จากเมื่อได้พิจารณาในตารางที่ 4.2 ที่ได้มี การจัดสรร

งบประมาณในลักษณะ เป็นรายการกระทรวงปรากฏว่า กระทรวงศึกษาธิการ ได้รับงบประมาณสูงเป็น
อันดับหนึ่ง โดยเป็นค่าใช้จ่ายในการให้การศึกษาทุกระดับ ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน
การขยายโอกาสทางการศึกษา รวมทั้งเร่งรัดการศึกษาและฝึกอบรมด้านอาชีพ เพื่อแก้ไขปัญหา
การขาดแคลนฝีมือแรงงาน รองลงมาได้แก่ งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกลาโหม กระทรวง
การคลังและกระทรวงมหาดไทย ตามลำดับ

เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้นโยบายด้านการคลังและงบประมาณ

ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ
ไทยเป็นไปอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับแนวทางตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่
7 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2535 เห็นชอบกับการวางแผนนโยบายงบประมาณ
ในการจัดสรรงบประมาณปี 2536 ซึ่งแผนนโยบายงบประมาณปี 2536 ได้เน้นประเด็นในหัวข้อ

ต่างๆ ดังนี้ การพัฒนาสังคม ทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพชีวิต การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การพัฒนาบริการพื้นฐาน การพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน การพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น การปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ภารกิจที่สำคัญของรัฐบาลในด้านอื่นๆ ก็จะได้จัดสรรและพิจารณาไปตามความเหมาะสม โดยที่รัฐบาลจะคำนึงถึงขีดความสามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย และแผนปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ตามจำนวนและระยะเวลาที่กำหนดไว้

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลนายธานินทร์ได้มีการเปลี่ยนแปลง

กฎหมายและมาตรการการคลังในเรื่องต่างๆ⁴¹ เป็นอย่างมากดังที่กล่าวไปแล้ว การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบางอย่าง เช่นการปฏิรูประบบภาษี⁴² อาจจะมีผลกระทบในระยะสั้นแต่ทุกอย่างที่ได้ทำไปโดยรวมแล้วถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นว่า จะเกิดประโยชน์ในระยะยาว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเตรียมระบบเศรษฐกิจ ระบบอุตสาหกรรม และระบบธุรกิจของไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจโลก ถึงแม้จะมีประชาชนบางกลุ่มไม่เห็นด้วย นายธานินทร์ก็ให้ทัศนะว่า "เราจำเป็นต้องรับฟัง เราจำเป็นต้องอดทน เราจะทำทุกสิ่งทุกอย่างด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เราจะทำทุกอย่างเพื่อให้มีผลประโยชน์ของประเทศชาติ และเราจะทำทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อความชอบธรรม"⁴³

⁴¹โปรดดูรายละเอียดทั้งหมดใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และวิมลรัตน์ สุขเจริญ, การเปลี่ยนแปลงและมาตรการการคลัง ยุครัฐบาลนายธานินทร์ ปันยารชุน : มีนาคม 2534- พฤษภาคม 2535 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 16-110.

⁴²ดูรายละเอียดใน จิตติมา คุปตานนท์, ภาษีอากรในยุครัฐบาลนายธานินทร์ ปันยารชุน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 1-57.

⁴³เป็นคำกล่าวของนายธานินทร์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ในพิธีเปิดสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 9 ณ โรงแรมสยามธานี จ.สุราษฎร์ธานี วันที่ 2 พฤศจิกายน 2534.

⁴⁴เป็นคำกล่าวของนายธานินทร์ในโอกาสที่สมานิตบัญญัติแห่งชาติ ได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 ในวันศุกร์ 20 กันยายน 2534.

2.2.4 การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนา

ในการพัฒนาเศรษฐกิจเท่าที่ผ่านมา ประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ (รวมทั้งไทย) มักจะมองข้ามความสำคัญของโครงสร้างพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาไป ตัวอย่างของโครงสร้างพื้นฐานได้แก่ การขนส่ง โทรคมนาคม เป็นต้น เพราะถ้าประเทศใดมีโครงสร้างพื้นฐานที่พร้อมแล้ว ก็จะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจก้าวหน้า โดยปกติแล้วโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นและความเจริญทางเศรษฐกิจจะต้องไปอย่างควบคู่กันกล่าวคือ โครงสร้างพื้นฐานบางสาขาจะเป็นทั้งตัวนำและตัวตามจากการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่นถ้ารัฐบาลได้จัดบริการโครงสร้างพื้นฐานไว้ดีจนสามารถเป็นพื้นฐานให้เศรษฐกิจเจริญได้ ต่อมาเศรษฐกิจที่เจริญก็จะส่งเสริมให้รัฐบาลลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้นด้วย นั่นคือโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นจัดอยู่ในประเภทตัวนำและตัวตามจากการพัฒนาเศรษฐกิจ และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานนั้นถ้าจะว่าไปแล้ว ก็เป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรง แต่อย่างไรก็ดีจากบทบาทของภาคเอกชนที่ได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางของทุกหน่วยเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนจะมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันอย่างมาก ซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในปัจจุบัน จำเป็นที่จะต้องอาศัยความเข้าใจที่ถูกต้องในด้านและประเด็นต่างๆ เพื่อที่จะนำมาสู่ความร่วมมือที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนต่อไป รัฐบาลนายอานันท์ได้เล็งเห็นความสำคัญของการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการพัฒนา เพื่อที่จะรองรับอุตสาหกรรมและการลงทุนของประเทศ ดังที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

2.2.4.1 โครงการระบบเคเบิลใต้น้ำไทย-ลาว ระยะที่ 1 โดยมีการจัดสร้างระบบเคเบิลใต้น้ำไทย-ลาวช่วงมาเลเซีย-ไทย และเข้าร่วมลงทุนในสายเคเบิลใต้น้ำไทย-ลาวช่วงอื่นๆ ในย่านมหาสมุทรแปซิฟิก เพื่อให้มีจำนวนวงจรโทรศัพท์ที่จะติดต่อไปยังต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นเพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการและสามารถรองรับการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจของประเทศทำให้การติดต่อสื่อสารในภาครัฐและธุรกิจเอกชน ในธุรกิจอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับการก่อสร้างระบบเคเบิลใต้น้ำช่วงมาเลเซีย-ไทย แล้วเมื่อเดือนเมษายน 2534 และได้ลงนามในข้อตกลง Supplement Agreement เพื่อร่วมลงทุนในระบบเคเบิลใต้น้ำระหว่าง กวางตุ้ง-โกตา กินาบาลู และบรูไน มาเลเซีย-ฟิลิปปินส์ ขณะนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินงานใน

๕ สรุปรายละเอียด

2.2.4.2 โครงการสัมปทานดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ โดยที่รัฐบาลนายอานันท์ได้มีนโยบายให้ประเทศไทย มีดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ เป็นของตนเอง เนื่องจาก เล็ง เห็นความจำเป็นดังนี้ ๑. ครอบคลุมถึงประโยชน์ของดาวเทียมสื่อสารว่าสามารถทำให้ การสื่อสารระหว่างพื้นที่ต่างๆ ซึ่งอยู่ภายในเขตปกคลุมของจานสายอากาศดาวเทียมติดต่อกัน ได้โดยไม่ต้องมีขั้วสายทอดส่งสัญญาณภาคพื้นดิน การใช้อุปกรณ์ดาวเทียมสื่อสารจะทำให้สามารถ ขยายโครงข่ายการสื่อสารไปยังชนบทที่อยู่ห่างไกลหรือท้องถิ่นทุรกันดารได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ขั้วสายสื่อสารดาวเทียมยังสามารถใช้ เป็นขั้วสำรอง เพื่อทดแทนขั้วสายสื่อสารอื่นได้เมื่อจำเป็น ปริมาณ ความต้องการการใช้อุปกรณ์ดาวเทียมของดาวเทียมในกิจการสื่อสารภายในประเทศไทย ได้ขยาย ตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และวงจรวางดาวเทียมทั้งหมดที่ประเทศไทยใช้อยู่ต้อง เข้าจากต่างประเทศ ตำแหน่งวงโคจรในอวกาศของดาวเทียมสื่อสารในขณะนี้มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งคณะกรรมการจดทะเบียนความถี่วิทยุระหว่างประเทศ จะจัดสรรตำแหน่งดังกล่าวให้ประเทศสมาชิก ซึ่งทำเรื่อง ขอจัดตั้งระบบดาวเทียมสื่อสารในแบบชอกก่อนได้ก่อน หนึ่งในปัจจุบัน ตำแหน่งวงโคจรในอวกาศ ซึ่งยังไม่มีเจ้าของ และอยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสมกับการใช้งานของประเทศไทย มีจำนวนเหลือ อยู่ไม่มากนัก หากประเทศไทยไม่เร่งดำเนินการดาวเทียมสื่อสารของตนเองก็อาจไม่มี ตำแหน่งวงโคจรสำหรับจะใช้ประโยชน์ในอนาคต ดังนั้นรัฐบาลนายอานันท์จึงได้พิจารณา เห็นชอบ ให้บริษัทชินวัตรคอมพิวเตอร์ จำกัด เป็นผู้ได้รับสัมปทานโครงการดาวเทียมสื่อสารดวงแรกภายใน ประเทศซึ่งมีการลงนามในสัญญาดำเนินกิจการดาวเทียมในวันที่ 11 กันยายน 2534 มีระยะเวลา คู่สมรรถนะการลงทุน 8 ปี ระยะเวลาสัมปทาน 30 ปี โดยโครงการนี้เป็นโครงการของประเทศ ซึ่งหมายความว่าราชการไทยโดยกระทรวงคมนาคม เป็นเจ้าของโครงการดาวเทียม สถานี ดาวเทียมภาคพื้นดินและอุปกรณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตกเป็นของรัฐตั้งแต่ติดตั้งใช้งาน หน่วยราชการ หรือเอกชนที่ใช้ดาวเทียมจะต้องใช้ดาวเทียมโครงการนี้ แต่ภายหลัง 8 ปี นับจากวันลงนามใน สัญญาแล้วหน่วยราชการไทยหรือเอกชนที่จะใช้ดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ ไม่ผูกพันที่จะต้อง ใช้ดาวเทียมของบริษัทชินวัตรฯ ต่อไปไม่ว่ากรณีใดๆ โครงการนี้ถือว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะทำให้การสื่อสารระหว่างพื้นที่ต่างๆ ติดต่อกันได้โดยไม่ต้องใช้ขั้วสายทอดส่งสัญญาณภาค พื้นดินและสามารถขยายโครงข่ายไปยังชนบทที่อยู่ห่างไกล หรือถิ่นทุรกันดารได้อย่างรวดเร็ว

ตามสัญญา กำหนดให้บริษัทอินวัตราฯ จัดสร้างและส่งดาวเทียม 2 ดวง โดยดวงแรก จะถูกส่งขึ้นไปสู่วงโคจร และเริ่มให้บริการได้ภายในเวลา 33 เดือน นับตั้งแต่วันลงนามในสัญญา และส่งดวงที่ 2 ภายในเวลา 1 ปี หลังจากส่งดวงแรกเพื่อเป็นดาวเทียมสำรอง

2.2.4.3 โครงการขยายโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย ซึ่งโครงการนี้เป็นโครงการต่อเนื่องมาจากรัฐบาลชุดที่แล้ว (รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) โดยมีนายมนตรี พงษ์พานิช รมต.ว่าการกระทรวงคมนาคมในขณะนั้นได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของ ครม. ชุดใหม่สมมติผ่านเป็นเอกฉันท์ แต่เมื่อเกิดมีการรัฐประหาร 23 ก.พ. 2534 จนเกิดรัฐบาลพลเรือนของนายอานันท์ ปันยารชุนโดยมีนายบุญชู ประจวบเหมาะมาเป็น รมต.ว่าการกระทรวงคมนาคมคนใหม่ ความขัดแย้งเรื่องโครงการขยายโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายก็เริ่มเกิดขึ้น เมื่อนายบุญชู ประจวบเหมาะเป็น รมต.ว่าการกระทรวงคมนาคมใหม่ ความขัดแย้งเรื่องโครงการขยายโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายก็เริ่มเกิดขึ้น เมื่อนายบุญชู ได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาทบทวนเงื่อนไขในสัญญา และทางฝ่ายบริษัทฯ ก็ได้ออกมาแถลงข่าวตอบโต้พร้อมกันที่พลเอกวิโรจน์ แสงสนิท รมต.ช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมได้ออกมาแถลงช่วยบริษัทฯ ตอบโต้ด้วย เหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างนายบุญชู และพลเอกวิโรจน์กับบริษัทฯ ทำท่าจะบานปลายออกไปสู่วงกว้างขยายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลนายอานันท์ กับสภาฯ. จนนำไปสู่ข่าวลือว่าจะมีการปลดนายบุญชูออกจากตำแหน่ง และนายอานันท์จะประกาศลาออกจากตำแหน่ง แต่แล้วในที่สุดนายอานันท์ก็ได้เข้าพบกับพลเอกสุจินดา คราประยูร เพื่อหารือปัญหาที่เกิดขึ้น และทางสภาฯ ได้ให้นายอานันท์เข้ามาเป็นผู้เจรจาแก้ไขปัญหานี้ โดยนายอานันท์ได้เจรจากับบริษัทฯ และมีการตกลงแก้ไขสัญญากันใหม่โดยยึดผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก จนกระทั่งมีการลงนามในสัญญากันในที่สุด ซึ่งวิกฤตการณ์ครั้งนั้นยาวนาน 5 เดือนกว่าจะยุติ รัฐบาลนายอานันท์ได้

* และในขณะที่ผู้ศึกษาได้ทำการวิจัยในหัวข้อนี้ (ปี พ.ศ.2537) ทางบริษัทอินวัตรา คอมพิวเตอร์ก็ได้ส่งดาว เทียมดวงแรกของประเทศไทยขึ้นไปสู่วงโคจรเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยที่ดาวเทียมดวงนี้ได้รับชื่อพระราชทานว่า "ไทยคม".

พยายามแก้ไขวิกฤตการณ์ในครั้งนี้ ท่ามกลางความไม่เข้าใจของประชาชนว่าอาจจะเกิดมีความรุนแรง เช่น การรัฐประหารซ้อนเกิดขึ้นอีก

และในรายละเอียดของโครงการโทรศัพท์ที่ 3 ล้านเลขหมาย ซึ่งจะแบ่งออกเป็นเขตโทรศัพท์นครหลวง 2 ล้านเลขหมาย และเขตโทรศัพท์ภูมิภาค 1 ล้านเลขหมาย โดยกระทรวงคมนาคมได้มอบหมายให้ บริษัทซีพี เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด เป็นผู้ดำเนินการเฉพาะในเขตนครหลวง 2 ล้านเลขหมาย โครงการขยายโทรศัพท์ที่ 2 ล้านเลขหมาย ซึ่งสามารถตกลงกันได้ด้วยดี เนื่องจากความพยายามระหว่างรัฐบาลและบริษัท ซีพี เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด ซึ่งมองเห็นผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก และเมื่อทำสัญญาแล้วคาดว่าจะประชาชนจะได้รับบริการที่ดีในราคาที่เหมาะสมให้ประโยชน์กับรัฐบาลอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่ได้แถลงไว้ การทบทวนโครงการดังกล่าวทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นกว่า 70,000 ล้านบาท และสามารถแก้ไขปัญหาการผูกขาดอันจะทำให้รัฐมีอำนาจต่อรองเพิ่มขึ้นในอนาคต ส่วนโครงการขยายหมายเลขโทรศัพท์ที่เหลืออีก 1 ล้านเลขหมายในส่วนภูมิภาค ขณะนี้อยู่ในระหว่างดำเนินการสำหรับโครงการขยายโทรศัพท์ที่ 2 ล้านเลขหมาย จะเริ่มให้บริการได้ปลายปี 2535 จำนวน 200,000 เลขหมาย และจะทยอยติดตั้งปีละ 400,000 เลขหมาย จนครบ 4 ปี

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำประเด็นเรื่อง วิกฤตการณ์โครงการโทรศัพท์ที่ 3 ล้านเลขหมาย มาวิเคราะห์อย่างละเอียดอีกครั้งในบทที่ 6 หัวข้อบทบาทในการแก้ไขปัญหาวิกฤตของรัฐบาล นายอานันท์.

2.3 การดำเนินงานด้านกฎหมาย

เมื่อมาพิจารณาบทบาทการดำเนินงานด้านกฎหมายของรัฐบาลใดๆ ก็ตาม ก็จะต้องพูดถึงอำนาจรัฐควบคู่กันไปด้วยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะกฎหมายที่จะมีผลใช้บังคับได้จริงจะต้องเป็นกฎหมายที่รัฐกำหนด ในประเทศที่จะปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย กฎหมายต่างๆ ที่จะออกมาได้นั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากคนหมู่มาก ดังที่เรียกกันว่าการปกครองโดยเสียงข้างมาก มิใช่เป็นไปตามความพอใจของผู้ที่มีอำนาจปกครองบ้านเมือง และ ศ.ดร.วิษณุ เครืองามได้ให้คำนิยามของกฎหมายไว้ว่า กฎหมายคือกฎเกณฑ์ควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคม ซึ่งบุคคลจะต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนก็จะต้องตกอยู่ในสภาพบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ แต่อาจหนักบ้าง เบาบ้างแล้วแต่กรณี และโดยทั่วไปแล้วกฎหมายที่สำคัญคือ กฎหมายที่ใช้บังคับในสังคมระดับประเทศ ซึ่งผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศจะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ขึ้น⁴³ สำหรับประเทศไทยมีในฐานะที่ใช้รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ที่มาของกฎหมายนั้น พระมหากษัตริย์ทรงตรากฎหมายขึ้นโดยความยินยอม และเห็นชอบของรัฐสภา หรือตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี⁴⁴ แต่ในช่วงเวลาที่เกิดการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินในประเทศไทยขึ้น แม้ว่าจะโดยนิตินัยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่ถ้าการกระทำนั้นสำเร็จผล ผู้กระทำการซึ่งตั้งตนเป็นใหญ่มีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ กฎระเบียบ หรือคำสั่งที่ผู้

⁴³วิษณุ เครืองาม และคณะ, กฎหมายที่ประชาชนควรรู้ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2526), หน้า 10.

⁴⁴ธีระ ศรีธรรมรักษ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524), หน้า 10.

อำนาจประสงค์จะให้ เป็นกฎหมายก็ย่อมถือว่าใช้บังคับได้ เช่นเดียวกัน⁴⁵ และโดยปกติคณะปฏิวัติ
 รัฐบาลจะยกเลิกเฉพาะรัฐธรรมนูญ และกฎหมายฉบับที่มีความสำคัญในทางการเมือง เช่น
 คณะทหารสช. ได้กระทำลงไปโดยที่ปล่อยให้กฎหมายอื่นๆ ซึ่งมีอยู่เป็นอันมากคงไว้ซึ่ง เนื้อหาและ
 ศาระ เช่น เดิมต่อไป

การตั้งรัฐบาลพลเรือนหมายถึงอันที่ สิ้นมาหลังการรัฐประหาร ภาวะและหน้าที่ในการ
 ดำเนินงานด้านกฎหมายก็ย่อมจะถ่าย เทมาสู่รัฐบาล เป็นส่วนใหญ่ แม้นว่าโดยหลักการแล้วรัฐบาล
 ชั่วคราว เพื่อรักษาการ เช่น รัฐบาลนายอานันท์น่าจะมีการดำเนินงานด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น
 และสมควรเท่านั้น และถ้าจะมีการดำเนินการใดๆ ก็น่าจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลชุดต่อไป (ที่จะ
 มาจากการเลือกตั้ง) อย่างไรก็ตามถ้ารัฐบาลชั่วคราวจะมีการดำเนินงานด้านกฎหมายในอันที่
 จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมจริงๆ ก็น่าที่จะเป็นสิทธิอันชอบธรรมที่จะก่อให้เกิดขึ้นได้ และถ้า
 จะว่าไปแล้วรัฐบาลที่มาตามวิถีทางก็ไม่แน่ว่าจะมีการดำเนินงานที่ เกิดประโยชน์มากกว่า
 เพราะจากการพิจารณาถึงช่วง เวลาที่กลุ่มพลังอำนาจเข้ามามีอำนาจได้ เข้ามาผูกขาดอำนาจทางการเมือง
 ยาวนานพอที่กลุ่มพวกนี้จะสร้างจารีตในการบัญญัติกฎหมาย เพื่อทำการส่งวนอำนาจต่างๆ
 ทั้งการเมือง และเศรษฐกิจไว้ในระบบราชการ และก็เป็นที่เห็น เรื่อยมา การดำเนินงานด้าน
 กฎหมายในไทยมีจารีตที่จะให้อำนาจฝ่ายบริหารในการปรับเปลี่ยนนโยบายและมาตรการต่างๆ
 โดยที่มักต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ (แม้นว่ากฎหมายแม่บทจะต้องได้รับความ เห็นชอบ
 จากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่กฎหมายแม่บทมักจะมีขาดรายละเอียด และยังไม่ได้กำหนด เกณฑ์ในการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

⁴⁵ อย่างไรก็ตามสำหรับประ เด็นมัก ได้มีนักวิชาการทางกฎหมายบางท่านได้ เสนอว่ามี
 หลักกฎหมายอยู่ประการหนึ่งที่ว่าอำนาจหรือสิทธิย่อมไม่บัง เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด (Jus
 ex injuria non oritur) ซึ่งถ้านำเอาหลักข้อนี้มาปรับใช้กับการรัฐประหารยึดอำนาจซึ่ง
 เป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายในขณะที่ได้ลงมือกระทำการก็จะนำไปสู่คำตอบว่า คณะปฏิวัติ
 รัฐบาลที่ทำการสำเร็จไม่มีอำนาจออกกฎหมาย หรือสิทธิใดๆ ในการปกครอง ซึ่งก็ยิ่ง เป็นที่
 ตกเถียงกันอยู่ สนใจโปรดดู อตุล วิเชียรเจริญ, "รอยค่างในทฤษฎีรัฐาธิปไตยของไทย,"
 วารสารธรรมศาสตร์ 17 (มิถุนายน 2533) : 81-97.

ใช้อำนาจอย่างชัดเจน หากแต่มีการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีกระทรวงที่รับผิดชอบใช้ดุลยพินิจในการใช้อำนาจเอง) และการที่จารีตในการบัญญัติกฎหมายในไทยนิยมให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการใช้ดุลยพินิจในการใช้อำนาจอย่างกว้างขวาง ย่อมเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ทั้งของกลุ่มและส่วนบุคคลได้โดยง่าย จะเห็นได้ว่าจารีตในการบัญญัติกฎหมายนี้ เป็นจารีตที่สำคัญที่ทำให้กลุ่มพลังอำนาจสามารถควบคุมผลประโยชน์ต่างๆ เอาไว้ได้ ในขณะที่เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ และประชาธิปไตยก็มีส่วนผลักดันให้ผู้นำทางเศรษฐกิจได้มีโอกาสขึ้นมา เป็นชนชั้นนำทางอำนาจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจดังกล่าวนี้ นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่ใช้อำนาจผลประโยชน์เริ่มรั่วไหลออกจากระบบราชการไปสู่กลุ่มของผู้นำทางเศรษฐกิจ ประชาชนจริงๆ ไม่เคยได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่อย่างที่ควรจะได้ จารีตการบัญญัติกฎหมายซึ่งเคยเกื้อกูลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่กลุ่มพลังอำนาจโดยอัตโนมัติ ก็ให้ประโยชน์แก่นักการเมือง (ผู้นำทางเศรษฐกิจ) ที่มาจากการเลือกตั้งอย่างนั้น การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 คณะทหาร (รสช.) หรืออีกนัยหนึ่งคือ กลุ่มพลังอำนาจโดยได้แต่งตั้งรัฐบาลพลเรือน หรือกลุ่มเทคโนโลยี (ของกลุ่มอำนาจโดย) ที่มีความใกล้ชิดกับกลุ่มนายทุน จึงเป็นที่น่าสงสัยว่าจะมีการดำเนินงานด้านกฎหมายไปในแนวใด ทิศทางใด

รัฐบาลนายอานันท์ได้มีการดำเนินงานออกกฎหมายต่างๆ ของรัฐบาลทั้งในลักษณะที่ตราออกเป็นกฎหมายใหม่และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่เดิม ให้ความสอดคล้องกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันรวมทั้งการพยายามวางรากฐานสำหรับการพัฒนาในอนาคต ตลอดจนเป็นการปรับปรุงและจัดใหม่กฎหมายเพื่อความ เป็นธรรมในสังคมและการกระจายอำนาจในการบริหารงานของรัฐเพิ่มมากขึ้น โดยในช่วงระยะเวลา 1 ปีเศษ ที่ผ่านมารัฐบาลได้ออกกฎหมาย ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ในรูปแบบต่างๆ จากระบบการควบคุมมาเป็นระบบการกำกับติดตามหรือส่งเสริม เนื่องจากรัฐบาลพิจารณาเห็นว่ากฎหมายและระเบียบในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นการควบคุม หากประชาชนจะประกอบกิจการอย่างใด จะต้องขออนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ ทำให้ไม่ได้รับความสะดวก และรวดเร็ว อีกทั้งเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการโดยไม่จำเป็น และสิ้นเปลืองงบประมาณ จึงได้ปรับปรุงใหม่ให้มีลักษณะ เป็นการกำกับดูแลให้มากที่สุด และหากจำเป็นต้องอนุญาตก็ให้กำหนดขึ้น

คอนการตำเนินการให้ชัดเจน รวมทั้งเวลาในการอนุมัติไว้ ตลอดจนได้ปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่ เหมาะสมกับสภาพในปัจจุบัน หรือ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศหรือการแข่งขันอย่างเสรี รวมทั้งการจัดให้มีกลไกการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายอย่างเป็นระบบต่อเนื่องและรวดเร็ว เป็นจำนวนมาก

2.3.1 ผลการออกกฎหมายของรัฐบาล

ซึ่งในช่วงสมัยที่มีรัฐบาลโดยคณะราษฎร. จนเกิดรัฐบาลนายอานันท์ รัฐบาลในลักษณะ เดิมทีมีมากก็ถูกยุบไปโดยปริยาย โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น คณะทหาร (รสช.) ได้เลือก ศ.ดร.อุกฤษ มงคลนาวินมาเป็นประธานสภานิติบัญญัติ กฎหมายที่เกิดจากการริเริ่มของรัฐบาลนายอานันท์จะมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาดูแลในเรื่องของการร่างกฎหมาย เพื่อนำเสนอสภานิติบัญญัติให้พิจารณาผ่านเป็นกฎหมายออกมา ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือจากสภานิติบัญญัติในการพิจารณาผ่านกฎหมายเป็นอย่างดี และในช่วงระยะเวลาประมาณ 1 ปีที่ผ่านมารัฐบาลนายอานันท์ได้ออกกฎหมายต่างๆ ได้รวม 807 ฉบับ และสามารถที่จะจำแนกเป็นผลการดำเนินงานของกระทรวงต่างๆ ได้ดังนี้

หน่วยงาน	พ.ร.บ.	พ.ร.ฎ.	พ.ร.ก.	กฎกระทรวง	ระเบียบ	นร.	รวม
1. สำนักงานนายกรัฐมนตรี	29	16		4		16	65
2. กระทรวงกลาโหม	6	5		14			25
3. กระทรวงการคลัง	41	51	1	44			137
4. กระทรวงการต่างประเทศ	3	1					4
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	56	42		26			124
6. กระทรวงคมนาคม	25	53		17			95
7. กระทรวงพาณิชย์	11	3		9			23
8. กระทรวงมหาดไทย	34	99		42			175
9. กระทรวงยุติธรรม	10	5		3			18

หน่วยงาน	พ.ร.บ.	พ.ร.อ.	พ.ร.ก.	กฎกระทรวง	ระเบียบ นร.	รวม
10. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	7	4		-		11
11. กระทรวงศึกษาธิการ	5	3		2		10
12. กระทรวงสาธารณสุข	8	1		3		12
13. กระทรวงอุตสาหกรรม	6	9		7		22
14. ทบวงมหาวิทยาลัย	2	23		3		28
15. หน่วยงานอิสระ	3	3		-		6
รวม	216	318	1	174	16	755

หมายเหตุ เจาะกฎหมายที่มีการประกาศใช้ไม่รวมร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณา เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สิ้นสุดอายุและกรณีอื่นๆ รวม 52 ฉบับ

2.3.2 พระราชบัญญัติที่ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

การดำเนินงานออกกฎหมายของรัฐบาลที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว สามารถแบ่งตามประเภทของกฎหมายได้ดังนี้

กฎหมายเกี่ยวกับการปกครอง รวม 146 ฉบับ

- กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง การโอนอำนาจหน้าที่ และการกำหนดแบบพิธีของหน่วยราชการและองค์กร

ของรัฐ รวม 46 ฉบับ

- กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน รวม 31 ฉบับ

- กฎหมายเกี่ยวกับการโอนทั่วๆ ไป ที่ธรณีสงฆ์ และ

พระราชบัญญัติ เวนคืนฯ รวม 69 ฉบับ

- กฎหมายเกี่ยวกับสังคม รวม 63 ฉบับ

- กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบ และรักษา

ความสงบเรียบร้อยของสังคม รวม 39 ฉบับ

- กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่ง เสริม หรือควบคุม กิจการ หรือบุคคลบางจำพวก	รวม	24 ฉบับ
กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร	รวม	18 ฉบับ
กฎหมายเกี่ยวกับการเงินและการคลัง	รวม	3 ฉบับ
กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ	รวม	14 ฉบับ
กฎหมายเกี่ยวกับเกษตรกรรม	รวม	4 ฉบับ
รวมทั้งสิ้น		248 ฉบับ

2.3.3 การดำเนินการเรื่องพระราชบัญญัติ

โดยปกติแล้วพระราชบัญญัติคือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดย
คำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา รัฐสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา นอกจากนี้พระราช
บัญญัติ เป็นชื่อของกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งมีใช้แพร่หลายที่สุด และมีความสำคัญมากที่สุด จะเป็น
รองก็แต่รัฐธรรมนูญเท่านั้น ในระบอบประชาธิปไตยซึ่งนิยมการแบ่งแยกอำนาจและแบ่งแยกหน้าที่
ที่ การที่ให้รัฐสภา โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นผู้ออกพระ
ราชบัญญัติก็เป็นสิ่งที่ถูกต้อง เหมาะสมแล้ว แต่ในยุคที่มีการรัฐประหารยึดอำนาจหลักการเหล่านี้
ย่อมที่จะ เปลี่ยนแปลงไป โดยมีรัฐบาล (ที่คณะทหารได้แต่งตั้งขึ้น) และสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้า
มามีบทบาทแทน และการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา ของรัฐบาล นาย
ชานนท์ ปันยารชุน ได้มีมติผ่านร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา รวม
ทั้งสิ้น 298 ฉบับ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบและได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุ-
เบกษาแล้ว รวม 246 ฉบับ ค้างพิจารณาและตกไป เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นอายุ 39
ฉบับ ชงถอน 8 ฉบับ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ร่วมพิจารณากับร่างพระราชบัญญัติอื่น 2 ฉบับ⁴⁰

⁴⁰สามารถดูรายละเอียดของพระราชบัญญัติต่างๆ ได้ในคณะกรรมการจัดทำรายงาน
ผลการดำเนินงานของรัฐบาล, งานของรัฐบาลชานนท์ ปันยารชุน (เล่มที่ 2), หน้า 183-202.

2.3.4 การดำเนินการเรื่องพระราชกำหนด

โดยปกติพระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่มีฐานะ เท่ากับพระราชบัญญัติ แต่ มิได้ออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติตั้งกรณีของพระราชบัญญัติ หากแต่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการที่ฝ่ายบริหารจะมามีบทบาทในการ ออกกฎหมาย อาจ เนื่องจากมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือ เกิด เหตุฉุกเฉินที่ไม่อาจรอฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ทัน หรืออาจมีกรณีที่ต้องมีกฎหมายออกมาอย่างฉับพลันและเป็นความลับ ซึ่งหากอาศัยกระบวนการออกพระราชบัญญัติแล้วอาจล่าช้าหรือ เกิดผล เสียหายได้ ด้วยเหตุนี้การให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกำหนดได้จึง เป็นหลัก เกณฑ์ที่นิยมกันทั่วไป โดยถือ เป็นการยกเว้นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หากแต่กำหนดให้อยู่ภายใต้ เงื่อนไขหรือหลัก เกณฑ์บางประการซึ่งแตกต่างไปจากกรณีของพระราช บัญญัติ ซึ่งในที่สุดแล้ว เท่ากับว่าต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ตนเอง และพระราชกำหนดที่ประกาศ ใช้ในสมัยของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้แก่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 16) พ.ศ.2534 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 228 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2534

2.3.5 การดำเนินการเรื่องพระราชกฤษฎีกา

โดยปกติแล้วพระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารซึ่งมีฐานะรอง ลงมาจากพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด การออกพระราชกฤษฎีกาจะทำได้ต่อ เมื่อมีกฎหมาย ที่มีฐานะสูงกว่าให้อำนาจไว้ เพราะพระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายที่มีฐานะรองลงมา และจะต้อง ออกโดยอาศัยอำนาจ ตลอดจนอยู่ในขอบ เขตกฎหมายอื่นกำหนดไว้ และรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ออกพระราชกฤษฎีการวมทั้งสิ้น 317 ฉบับ⁴⁷

⁴⁷สามารถดูรายละเอียดของพระราชกฤษฎีกา ได้ในคณะกรรมการจัดทำรายงานผลการ ดำเนินงานของรัฐบาล, งานของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (เล่มที่ 2), หน้า 202-227.

2.3.6 การดำเนินการเรื่องกฎกระทรวง

กฎกระทรวงคือกฎหมายของฝ่ายบริหารซึ่งมีฐานะต่ำกว่าพระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยรองลงมาจากพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด แต่ที่ว่ามีฐานะต่ำกว่าพระราชกฤษฎีกานั้น เพราะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด เป็นผู้ตรากฎกระทรวงมิใช่พระมหากษัตริย์ ดังกรณีของพระราชกฤษฎีกาปกติแล้ว เรื่องใดสมควรจะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และเรื่องใดสมควรจะตราในรูปของกฎกระทรวง ก็ย่อมสุดแท้แต่กฎหมายแม่บทจะระบุไว้ และในสมัยของรัฐบาลนายอานันทน์ กรมทอง ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดออกกฎกระทรวง เพื่อประกาศใช้สำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และประชาชนในด้านต่างๆ กัน มีรวมทั้งสิ้น 175 ฉบับ⁴⁸

2.3.7 การดำเนินการเรื่องระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และเรื่องกฎหมายอื่น

และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพสูงสุด รัฐบาลนายอานันทน์ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น 16 ฉบับ⁴⁹ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องราวเกี่ยวกับระเบียบการบริหารในเรื่องต่างๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁸ ดูรายละเอียดของกฎกระทรวงต่างๆ ได้ในคณะกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล, งานของรัฐบาล อานันทน์ บัณยารชุน (เล่มที่ 2), หน้า 228-243.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 243-244.

นอกจากนี้ นายอานันท์ ในฐานะนายกรัฐมนตรียังได้พยายาม เสนอแนวความคิดในเรื่องของสิทธิที่จะรับรู้ของประชาชนและจะนำไปสู่การมีกฎหมายที่เรียกว่าพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ* เพื่อสนองเจตนารมณ์ หลักการสิทธิที่จะรับรู้ของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกฎหมายนี้ได้ใช้อยู่ในหลายๆ ประเทศและบังคับใช้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐบาลเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ให้สาธารณชนได้รับทราบตามความต้องการ (ยกเว้นเรื่องราวที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ) เช่นในสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายนี้บัญญัติออกมาเมื่อปี 1966 เรียกว่า Freedom of Information Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้รัฐบาลกลางเปิดเผยข้อมูลการทำงานให้กับสาธารณชนทราบ และต่อมาบรรดารัฐต่างๆ ในสหรัฐก็ได้นำไปประยุกต์ปฏิบัติใช้และมีการเรียกชื่อกฎหมายนี้โดยทั่วไปว่า Sunshine Law ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่ทำให้เกิดความโปร่งแสงหรือโปร่งใสอันหมายถึงการเปิดเผยนั่นเอง อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในเรื่องสิทธิที่จะรับรู้ของประชาชน และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ยังไม่บังเกิดผลสำเร็จ

2.4 การพัฒนาทางการเมืองและการบริหาร

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) จัดว่ามีความสำคัญในการศึกษาบทบาทของรัฐบาลใดๆ ที่มีต่อการเมือง เพราะจะช่วยเป็นแนวทางในการวัดระดับความก้าวหน้า และความเชื่อมโยงทางการเมืองของระบบการเมืองต่างๆ ที่เกิดจากผลกระทบของบทบาทรัฐบาลนั้นๆ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดนี้มีอยู่มากมายโดยนักรัฐศาสตร์ต่างก็ได้ให้ความหมายของการพัฒนาทางการเมืองไปในลักษณะที่แตกต่างกัน อย่างเช่นงานของ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*สรุปความจากคำพูดของนายอานันท์ ปันยารชุน ในคราวที่ได้ไปร่วมการสัมมนาของสโมสรนักเขียนเก่ามหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดแห่งประเทศไทย (Harvard club) ที่จัดสัมมนาโต๊ะกลมขึ้น โดยมี ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล เป็นผู้ดำเนินรายการ มีนายสุทธิชัย หยุ่น ดร. เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ดร. สุรินทร์ ทัศนสุวรรณ และนายอานันท์ เป็นผู้ร่วมสนทนา เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2534 ณ โรงแรมดุสิตธานี.

Lucian W. Pye⁵⁰ Gabriel A. Almond⁵¹ Samuel P. Huntington⁵² หรืองานที่เสนอถึงทิศทางของการพัฒนาทางการเมือง เช่นงานของ A.F.K. Organski⁵³ ตลอดจนมีการเสนอทฤษฎีการพัฒนาทางการเมืองเอาไว้โดย Helio Jaquaribe⁵⁴ แต่ในการศึกษาในทฤษฎีจะยึดงานของ Huntington เป็นหลักในการพิจารณาบทบาทการพัฒนาทางการเมืองของรัฐบาลนายอานันท์ ซึ่ง Huntington ได้เสนอลักษณะที่สำคัญของการพัฒนาทางการเมืองเอาไว้ว่ามีการนำเอาหลักของเหตุผล (rationalization) มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดนโยบาย กฎหมาย และการตัดสินใจต่างๆ ทำให้เกิดบูรณาการแห่งชาติ (national integration) การสร้างประชาธิปไตย (democratization) และการมีส่วนร่วมทางการเมือง (participation) รัฐบาลนายอานันท์ได้ดำเนินมาตรการเพื่อให้งานด้านการเมืองการบริหารมีประสิทธิภาพ มีความรวดเร็ว ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นรวมทั้งไปถึงการปรับปรุงกฎหมายที่สำคัญๆ โดยได้มีการดำเนินงานดังต่อไปนี้

⁵⁰Lucian W. Pye, Aspects of Political development (Boston : Little, Brown, 1966), pp. 33-47.

⁵¹Gabriel A. Almond, Comparative Politics : A developmental Approach (Boston : Little, Brown, 1966),

⁵²Samuel P. Huntington, Political order in changing Societies (New Haven Connecticut : Yale University Press, 1968), p.86.

⁵³A.F.K.Organski, The Stages of Political development (New York : Alfred Knopf, 1965).

⁵⁴Helio Jaquaribe, Political development : A General theory and a Latin American Case study (New York : Harper & Row, 1973), pp. 207-218.

2.4.1 การปรับปรุงระบอบบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศไทยเท่าที่ผ่านมา ได้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่มาแล้ว เพียงสองครั้ง ครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และครั้งที่สองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จวบจนปัจจุบันก็ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารราชการที่รัชกาลที่ 5 ได้ทรงวางไว้เลย การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในช่วงเวลา 100 ปีที่ผ่านมา ก็เป็นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยภายในระบบเท่านั้น อีกทั้งปัจจุบันระบบราชการของไทยขยายตัวมากขึ้น อีกทั้งได้สะสมปัญหาภายในต่างๆ หลายๆ ประการ ทั้งนี้สาเหตุหลักก็เนื่องมาจากสภาพความเป็น "รัฐรวมศูนย์" ของไทยนั่นเอง มีการผูกขาดอำนาจบริหารและการปกครองโดยกลไกรัฐที่เป็นระบบราชการอยู่อย่างตอ เนื่องแก่นระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีสถาบันตัวแทน และผู้นำในคณะรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง จะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่สภาพของรัฐรวมศูนย์ก็ยังคงอยู่ และดำรงอยู่อย่างมีแก่นสารโดยที่โฉมหน้าภายนอกอาจเปลี่ยนรูปแบบไป เป็นการยอมรับประชาธิปไตย สิ่งที่เป็นประจักษ์พยานในเรื่องนี้คือ การคงมีอยู่ของระบอบบริหารราชการแผ่นดิน ที่จัดระเบียบการบริหารราชการไว้อย่างตายตัว เสมอมาว่ามีอยู่ 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนได้กำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ให้ส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของส่วนภูมิภาค และส่วนภูมิภาคบริหารราชการตามที่ส่วนกลางมอบหมาย เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะถูกล้มเลิกไปแล้วหลายฉบับแต่เนื้อหา (content) ของระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะดังกล่าวยังคงสืบเนื่องติดต่อกันเรื่อยมา ทั้งๆ ที่รู้กันดีอยู่ว่ารัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติหรือในแง่พฤติกรรมของสถาบันระบอบบริหารราชการแผ่นดินกลับเป็นเสมือนรัฐธรรมนูญ (constitution equivalent) ในวิถีชีวิตแห่งรัฐและสังคมไทย

แนวคิดในการแก้ไขอันหนึ่งก็คือ การพยายามปรับปรุงระบอบบริหารราชการแผ่นดิน และในทางรูปธรรมอาจจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายในอันที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ และการจัดองค์กรของรัฐ กฎหมายที่มีนักวิชาการมากมายลงความเห็นว่าสมควรที่จะได้รับการแก้ไขก็คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และฉบับที่ 218

การตัดสินใจปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนายอานันท์ ด้วยการประกาศยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 (ปว.218) ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และมอบหมายให้นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รองนายกรัฐมนตรีจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับใหม่ใช้แทน ปว.218 และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมแทน ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 เดิม (ปว.218) เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แนวคิดในการแก้ไข ปว.218 และ ปว.216 หรือการผลักดันร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น มีมาตั้งแต่สมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญคือ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ และนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น แต่ถูกต่อต้านอย่างหนัก ทั้งจากกระทรวงมหาดไทยและกลุ่มองค์กรครูที่กลัวว่าจะตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นกฎหมายหลักในการบริหาร เนื่องจากมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังครอบคลุมถึงระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการและรักษาราชการแทน ทั้งในส่วนกลางจนถึงส่วนภูมิภาค ในหลักการแล้ว แนวความคิดในการผลักดันพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่ได้รับการสนับสนุนโดยทั่วไป เพราะกฎหมายเดิมที่ออกโดยคณะปฏิวัติใช้มาเป็นเวลานานเกือบ 20 ปีแล้ว และประเด็นที่ได้รับการแก้ไขที่หาสนใจมีดังนี้คือ เรื่องการกระจายอำนาจสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งจะมีการเพิ่มอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยสามารถกำกับดูแลข้าราชการประจำจังหวัดที่มาจากส่วนกลาง ซึ่งในอดีตผู้ว่าฯ ไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวในจุดนี้ได้ ต่อกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านจากกลุ่มข้าราชการ เพราะตามกฎหมายดังกล่าวข้าราชการครูต้องอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าฯ นอกจากนี้ ในปัจจุบันก็มีกฎหมายโดยเฉพาะของข้าราชการครูกล่าวคือ ครูมีระบบปกครองโดยคณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.) ซึ่งมีผู้ว่าฯ เป็นประธานโดยตำแหน่งอยู่แล้ว เพียงแต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจโดยลำพังเท่านั้น การเคลื่อนไหวคัดค้านดังกล่าวได้ขยายลูกกลมไปทั่วประเทศ ภายหลังการเคลื่อนไหวดังกล่าวคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ได้แก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้ เป็นไปตามข้อเรียกร้องของกลุ่มข้าราชการครู คือ ในมาตราที่ 58(4) แก้ไขเป็นให้ผู้ว่าฯ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งประจำอยู่ใน

จังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู (ซึ่งเป็นคำที่ถูกเพิ่มเติม) ให้ปฏิบัติราชการไปตามกฎหมาย หรือข้อบังคับ คำสั่งของกระทรวงทบวงกรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือการขยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมายระเบียบข้อบังคับ คำสั่งของกระทรวงทบวงกรมหรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง และในมาตราที่ 58(5) ระบุว่า ผู้ว่าฯ มีอำนาจเป็นเพียงผู้ประสานงานกับหน่วยงานราชการดังกล่าว เท่านั้น ไม่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล ซึ่งแตกต่างไปจากร่างเดิม

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับส่วนภูมิภาคคือ ให้สามารถมอบอำนาจไปจนถึงระดับกอง ระดับหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งมีผลในงานในส่วนภูมิภาคคล่องตัวขึ้น ตามร่างกฎหมายดังกล่าว มาตราที่ 39 อนุมาตรา 4-7 กำหนดไว้ว่า การสั่งการราชการใดๆ ของทุกกระทรวงทบวงกรม ให้สามารถสั่งการไปยังหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ ได้โดยตรง แล้วแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบในภายหลัง ซึ่งแต่เดิมนั้นทุกกระทรวงทบวงกรมจะต้องสั่งการไปยังผู้ว่าฯ แล้วจึงสั่งการต่อไปยังหัวหน้าส่วนราชการ ทำให้เกิดการคัดค้านและเรียกร้องให้มีการแก้ไขมาตราดังกล่าว โดยกลุ่มข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทยให้เหตุผลว่า ถ้ามีการสั่งการและมอบอำนาจมาที่หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัดโดยตรง จะเป็นผลเสียต่อการบริหารในจังหวัด การบริหารงานส่วนภูมิภาคก็คงหมดไปโดยปริยาย ผู้ว่าฯ จะไม่รู้รายละเอียดของงานในจังหวัดนั้นๆ เท่าที่ควร ตามปกติเมื่อชาวบ้านในท้องถิ่นภายในจังหวัดมีเรื่องเดือดร้อนก็จะมาร้องเรียน หรือเรียกร้องให้ผู้ว่าฯ ดำเนินการแก้ไขโดยส่วนใหญ่ ในกรณีดังกล่าวจะสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้ว่าฯ ในการตัดสินใจแก้ไข เพราะเรื่องต่างๆ สั่งการจากส่วนกลางและหัวหน้าส่วนราชการอื่นโดยตรง นอกจากนี้ยังทำให้การบริหารงานจังหวัดขาดเอกภาพ เกิดความขัดแย้งในการทำงาน ซึ่งการทำงานที่มีเอกภาพในแต่ละจังหวัดนั้น จะต้องประกอบด้วย การควบคุมบังคับบัญชา การกำกับดูแล และการประสานงาน โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารบุคลากร วัสดุและงบประมาณจะต้องมีความเป็นเอกภาพ ส่วนราชการจะต้องร่วมมือร่วมใจทำงาน โดยให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้ดูแล ภายหลังจากที่มีกระแสคัดค้าน คณะกรรมาธิการมีมติให้แก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวในมาตรา 39 ให้เป็นไปตามข้อเสนอของข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทย โดยให้ตัดคำ

ว่า "หัวหน้าส่วนราชการ" ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องบางคนวิจารณ์ว่า การให้อำนาจผู้ว่าฯ เพื่อความเป็นเอกภาพในการกำกับงานนั้น อาจเกิดปัญหาที่ว่า ผู้ว่าฯ รับผิดชอบเอาใจใส่ในงานหน้าที่ไม่ดีเท่าที่ควร เพราะบางปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดนั้น ผู้ว่าฯ ไม่อยากเข้าไปยุ่งเกี่ยว โดยมีแนวคิดว่าเป็นผู้ว่าฯ จังหวัดเล็กๆ เพื่อเป็นทางผ่านไปสู่อำนาจใหญ่กว่า ปัญหาต่างๆ จึงถูกละเลย นอกจากนี้ผู้ว่าฯ มักจะให้ความสำคัญแก่งานของกระทรวงมหาดไทยมากกว่างานประเภทอื่น เพราะทำให้ได้รับความดีความชอบมากกว่า

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติม ปว.216 นั้น สำคัญอยู่ที่มาตรา 19 ซึ่งให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข รวมถึงการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านจากข้าราชการกรุงเทพมหานคร เพราะในร่างดังกล่าวได้ใช้คำว่า "กระทรวงมหาดไทยดูแลการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร" แทนคำว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย" ซึ่งเป็นการลดทอนความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมของคณะกรรมการ ได้มีมติให้ใช้คำว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย" ตาม ปว.216 เดิม

สาระสำคัญของการปรับปรุง ปว.218 สรุปได้ดังต่อไปนี้

เมื่อมีการจัดตั้งกรมหรือกองขึ้นมา ยังไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนในกฎหมายที่จัดตั้งซึ่งทำให้กรมและกอง เหล่านี้ทำงานขยายวงกว้างออกไปมาก จนการทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่ทำอยู่เดิม ดังนั้น จึงมีการแก้ไขให้การจัดตั้งกรมกองต้องระบุอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน ซึ่งจะช่วยป้องกันมิให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและปลัดกระทรวง เพื่อให้อำนาจการบังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวงมีความชัดเจน และให้การกำหนดนโยบายสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี ในขณะที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบด้านนโยบาย ปลัดกระทรวงจะทำหน้าที่กำหนดแนวทางและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนปฏิบัติการประจำปีให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด นอกจากนี้คือ เรื่องการกำกับ เฝ้าระวังและติดตามผล ประเมินผลการปฏิบัติราชการในกระทรวง ซึ่งวิธีนี้จะทำให้รัฐมนตรีกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี สำหรับกรมกึ่งหน้าที่รับผิดชอบงานของกรมนี้ เป็นไปตามแนวทาง

ของกระทรวง ในกฎหมายพิเศษบางฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้ เป็นการเฉพาะ ซึ่งบางครั้งการอุปถัมภ์ดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับนโยบายหรือแผนปฏิบัติการ ดังนั้น จึงมีการกำกับไว้ว่า ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะนั้น การใช้อำนาจของอธิบดีต้องคำนึงถึงแผนและแนวนโยบายด้วย

การให้อำนาจนายกรัฐมนตรีนในการวางระเบียบในการปฏิบัติราชการ เพื่อความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพราะในหลายเรื่องยังไม่สามารถกำหนดไว้ในกฎหมายได้ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจ แต่เดิมนั้นนายกรัฐมนตรียมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ถ้าเป็นเรื่องปฏิบัติจริงก็อาจมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แต่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวงก็อาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวงและผู้ว่าฯ อธิบดีก็มอบหมายให้รองอธิบดีและผู้ว่าฯ แต่โดยระบบของกรม กระทรวงเป็นนิติบุคคล เมื่อเรื่องทุกอย่างทำออกมาในนามของกรม ของกระทรวง ก็จะไปถึงแค่อธิบดีหรือรองอธิบดีเท่านั้น ทำให้งานต่างๆ ติดขัด ซึ่งต้องทำการแก้ไขโดยการกระจายอำนาจให้สามารถมอบได้ถึงกองหรืออำเภอด้วย แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวมีนัยที่แตกต่างจากการกระจายอำนาจทางการบริหาร ที่ต้องการให้จังหวัดมีงบประมาณเป็นของตนเอง

ในส่วนภูมิภาคมีการปรับปรุง 2 ประการคือ

ว่าด้วยคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งก่อนหน้านั้นจะประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในกระทรวงเดียวกันหรือไม่ โดยจะกำหนดให้คณะกรรมการจังหวัดมีขนาดเล็กกลง และกระจายอำนาจให้คณะกรรมการจังหวัดเป็นผู้กำหนดแผนของจังหวัด ซึ่งแต่เดิมทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าฯ เท่านั้น เมื่อมีการทำแผนขึ้นมา ทุกคนในชั้นนี้ต้องมีส่วนร่วมในการรับรู้ ซึ่งสามารถช่วยแก้ไขป้ญหาให้แก่กระทรวงที่มีหน้าที่ส่วนราชการประจำจังหวัดมาก

ว่าด้วยฐานะของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เดิมนั้นผู้ว่าฯ สามารถบังคับบัญชาข้าราชการได้ เฉพาะข้าราชการในส่วนภูมิภาคเท่านั้น จึงแก้ไขให้ครอบคลุมถึงการดูแล

ปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดด้วย⁵⁵

2.4.2 การปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการ

"ผมคิดว่าระบบราชการมีสิ่งบกพร่องหลายประการ ผมเองก็เป็นคนเติบโตมาจากระบบราชการบางสิ่งบางอย่างที่ผมเห็นดีผมก็ชม บางสิ่งบางอย่างที่ผมเห็นว่าบกพร่องผมก็ติเตียนและพยายามแก้ไข"^{*}

ระบบราชการปัจจุบันมีปัญหามากหลายประการ และมีแนวโน้มที่ความรุนแรงมากขึ้นตามสภาพความเติบโตของเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ เช่น ปัญหาการจ่ายเงินเดือนค่าจ้าง ปัญหาการจัดสรรกำลังพลให้สอดคล้องกับสายงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และปัญหาสมองไหลจากภาครัฐบาลสู่ภาคเอกชน เป็นต้น หากไม่เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้บรรลุผลอย่างจริงจังย่อมก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนาต่อความเจริญของประเทศชาติเป็นอย่างมาก

ครั้นสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเริ่มดำเนินการตามนโยบายต่อจากรัฐบาลชุดก่อน และได้ประกาศนโยบายอย่างชัดเจนว่า การปรับปรุงการบริหารราชการนั้นจะมีการวางระบบที่จะจำกัดจำนวนข้าราชการ และลูกจ้าง พร้อมกับเพิ่มรายได้ และปรับปรุงสวัสดิการตลอดจนวางมาตรการให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดขวัญกำลังใจ ทั้งนี้โดยหลักการและเหตุผลของนโยบายดังกล่าว ก็เพื่อมุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่เกินความสมควรระหว่างปริมาณภารกิจกับอัตราค่าจ้างของบุคลากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁵ สันนิษฐานจากเอกสารเรื่อง การแก้กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โปรดดู วิมลรัตน์ สุขเจริญ, ภาควิชาการปกครอง, ภาควิชาการปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 10-13.

^{*} เป็นคำพูดของนายอานันท์ ปันยารชุน ในงานเสวนาโต๊ะกลมจัดโดย harvard club วันที่ 5 กันยายน ณ โรงแรมดุสิตธานี.

หรือข้าราชการและลูกจ้างของหน่วยงานทางราชการต่างๆ อันเนื่องมาจากภาวะ "คนล้นงาน และงานล้นคน" และที่สำคัญคือ เพื่อลดภาระงบประมาณหมวดค่าจ้างและเงินเดือนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ดังจะเห็นได้จากจำนวนข้าราชการ ซึ่งมีทั้งหมด 7 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ ตุลาการและศาลยุติธรรม อัยการ รัฐสภา และข้าราชการการเมือง เฉพาะงบประมาณค่าใช้จ่ายทางค่านเงินเดือนค่าจ้างในแต่ละปีมีวงเงินมหาศาล ดังจะพบสภาพปัญหาของระบบราชการจึงเป็นเรื่องใหญ่และเป็นภาระหนักของรัฐบาล ถ้าไม่มีการชะลอตัวงบประมาณเงินเดือนข้าราชการเสียตั้งแต่บัดนี้ ปัญหาดังกล่าวจะคงค้างต่อไป และยิ่งเป็นภาระที่หนักมากขึ้นสำหรับรัฐบาลชุดต่อไป และสำหรับวิธีการที่ใช้ปรับปรุงระบบราชการมีดังต่อไปนี้

2.4.2.1 มาตรการชะลอตัวการชออัตราใหม่ โดยรัฐบาลนายอานันท์ ได้วางมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่ง เพิ่มใหม่แต่ถ้าหากหน่วยราชการบางส่วน เช่น มหาวิทยาลัยหรือสาธารณสุข หรือบางกระทรวงมีภารกิจพิเศษหรือมีกรณีเร่งด่วนที่จำเป็นต้องมีข้าราชการเพิ่มขึ้น แนวทางที่จะดำเนินการมีอยู่ 2 วิธีคือ หนึ่งถ้ามีการชะลอตัวในจำนวนข้าราชการโดยส่วนรวมแล้ว จะหามาตรการทางการบริหารในการที่จะโยกย้ายบุคลากรภายในกระทรวงเดียวกันให้คล่องตัวยิ่งขึ้น หรือแม้แต่ระหว่างต่างกระทรวงกัน สองหากมีความจำเป็นในการเพิ่มจำนวนบุคลากรที่มีภารกิจใหม่ก็ให้พิจารณาว่า ภารกิจใหม่ที่จะได้รับหรือภาระเดิมที่มีอยู่จะให้ภาคเอกชนเข้าไปรับหน้าที่แทนในภารกิจนั้นๆ จะเป็นการลดค่าใช้จ่ายหรือ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของรัฐหรือไม่

สำหรับการพิจารณาการชะลอจำนวนข้าราชการนั้น ให้ทำการพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป เพราะหากมีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบหรือกระจายงบประมาณไปต่างจังหวัดแล้ว ส่วนภูมิภาคก็มีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มจำนวนข้าราชการ แต่การเพิ่มจำนวนข้าราชการในแต่ละหน่วยงานพยายามให้จำนวนทั้งหมดมีการเพิ่มน้อยที่สุด

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายที่ตัดเงินในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการก็คือ ก.พ.

2.4.2.2 การขยายและการยุบหน่วยราชการ ทั้งรัฐบาลนายอาหม่ที่ได้
มีมาตรการในการขยายหน่วยราชการ^{๕๖} โดยยึดหลักสำคัญ ดังนี้

พิจารณาว่า หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับหน่วย
งานที่มีอยู่เดิมหรือไม่ พิจารณาถึงผลดีและผลเสียที่จะได้รับจากหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ อัตรากำลัง
คนต้องเพิ่มมากน้อยเพียงใด ซึ่งต้องให้สอดคล้องกับนโยบายการชะลอการขยายจำนวนข้าราชการ
งบประมาณ

สำหรับการตั้งกระทรวงใหม่ ซึ่งมีการผลักดันมาตั้งแต่รัฐบาลชุด เดิมจน
เนื่องจากรัฐบาลนายอาหม่มีฐานะ เป็นเพียงรัฐบาลชั่วคราว จึงประสงค์ที่จะให้รัฐบาลที่มาจาก
การเลือกตั้งชุดต่อไป เป็นผู้พิจารณาตัดสินเรื่องดังกล่าว กอปรกับมีความเห็นว่า กระทรวงใหม่ที่
ต้องการตั้งขึ้นนั้นยังไม่มี ความเหมาะสมพอ หากจำเป็นต้องมีการขยายหน่วยงาน การตั้ง เป็นกรม
ใหม่นั้นน่าจะเป็นการดีกว่า เพื่อเพิ่มความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหาร อีกทั้งเพื่อ
สนองตอบนโยบายการปรับปรุงระบบราชการและนโยบายการพัฒนาประเทศ สำหรับการยุบหน่วย
ราชการก็เพื่อขจัดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน

2.4.2.3 การแก้ไขปัญหาการสูญเสียกำลังคนระดับสมองในระบบราชการ
การ ปัจจุบันระบบราชการกำลังเกิดปัญหาการสูญเสียกำลังคนระดับสมอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ในสายงานที่เป็นวิชาชีพพิเศษ เช่น วิศวกร แพทย์ สถาปนิก คอมพิวเตอร์ วิทยาศาสตร์การ
แพทย์ โดยข้าราชการในสายงานที่เป็นสาขาวิชาชีพพิเศษเหล่านี้ ได้ลาออกจากราชการเพื่อไป
ทำงานเอกชนซึ่งให้ผลประโยชน์ตอบแทนมากกว่า ทำให้ส่วนราชการขาดแคลนกำลังคนในวิชา
ชีพดังกล่าวที่จะปฏิบัติงาน อันจะมีผลต่อไปในอนาคต รัฐบาลนายอาหม่ที่จึงได้เร่งวางมาตรการ
แก้ไขอย่าง เร่งด่วน คือ

เห็นชอบการแก้ไขปัญหาค่าตอบแทนการสูญเสียกำลังคนระดับสมองในระบบราชการ
สำหรับสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน โดยพิจารณาปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือนข้าราชการใหม่ ซึ่ง

^{๕๖} สำหรับการขยายหน่วยราชการในยุครัฐบาลนายอาหม่ที่สามารถดูได้ใน วิมลรัตน์
สุขเจริญ, ภาควิชาการในยุครัฐบาลนายอาหม่ ปันยารชุน, หน้า 4-9.

จำแนกประเภทตำแหน่ง เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มทั่วไป กลุ่มวิชาชีพเฉพาะและเชี่ยวชาญเฉพาะ และกลุ่มผู้บริหารระดับสูง โดยแต่ละกลุ่มจะมี 5 บัญชี

จะใช้บัญชีเงินเดือนหมายเลข 1 แทนการใช้บัญชี ค. ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2535 ซึ่งบัญชีใหม่นี้จะสูงกว่าบัญชี ข. ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันประมาณร้อยละ 23 โดยเฉลี่ย ใช้เงินประมาณ 16,650 ล้านบาท มากกว่าที่ได้กันเงินไว้สำหรับบัญชี ค. 10,500 ล้านบาท อีก 6,150 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลจะใช้จากเงินคงคลังเข้ามาสมทบ

สำหรับบัญชีอัตราเงินเดือนหมายเลข 2-4 ก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลชุดต่อไปที่จะได้พิจารณาตามความเหมาะสม

ทั้งนี้ รัฐบาลนายอานันท์ได้พิจารณาเห็นว่า การปรับปรุงอัตราเงินเดือนเป็นเรื่องจำเป็น หากมองไปในอนาคต และเปรียบเทียบกับภาคเอกชน ซึ่งให้การจูงใจในอัตราเงินเดือนสูง หากภาครัฐไม่สามารถดึงหรือรักษามูลค่าการที่มีประสิทธิภาพไว้ในระบบราชการได้ ต่อไปภาครัฐจะสูญเสียประสิทธิภาพในการบริการประชาชนและรับใช้ประเทศชาติเป็นส่วนรวม อย่างไรก็ตามการปรับปรุงเงินเดือนและค่าตอบแทนเพียงอย่างเดียวไม่สามารถบรรเทาปัญหาได้ รัฐบาลนายอานันท์จึงได้พิจารณาการปรับปรุงระบบสภาพแวดล้อมในการทำงาน การให้บำเหน็จรางวัล และการจูงใจในด้านอื่นๆ ประกอบไปด้วย

อย่างไรก็ตามมาตรการทั้งสามประการที่รัฐบาลนายอานันท์นำมาปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการนับเป็น "มาตรการในเชิงรุก" แต่สิ่งที่ทำให้รัฐบาลชุดนี้ได้มีมาตรการในเชิงรับ อีกทั้งยังเป็นการทดสอบการแก้ปัญหาวิกฤติในระบบราชการ ก็คือ เรื่องของความวุ่นวายในแวดวงตุลาการ หรือที่รู้จักกันในชื่อ "ศึกตุลาการ"

ซึ่งจะวิเคราะห์ในประเด็นนี้อย่างละเอียดอีกครั้งในบทที่ 6.

2.4.3 การส่งเสริมประชาธิปไตย

การส่งเสริมและวางรากฐานสำหรับประชาธิปไตย เป็นบทบาทหนึ่งที่รัฐบาลของนายอานันท์มีความ เพียรพยายามที่จะดำเนินการ แต่เนื่องจาก เป็นเรื่องที่ยาก^{๕๗} และดูจะยากกว่า เรื่องอื่นใดทั้งสิ้น โดยที่การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีความมั่นคง เจริญก้าวหน้าได้ ก็เนื่องจากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย รู้จักเลือกผู้แทนราษฎรที่เป็นคนดี ป้องกันคนชั่วร้าย เป็นผู้แทนราษฎร ซึ่งจะต้องเริ่มการพัฒนาตั้งแต่การปกครองระดับพื้นฐาน คือ หมู่บ้าน ดังนั้น รัฐบาลจึงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามโครงการพัฒนาประชาธิปไตยระดับหมู่บ้าน ด้วยการจัดชุดอาสาสมัครปฏิบัติการเผยแพร่ประชาธิปไตย ระดับหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 4 คน ระดับตำบล ตำบลละ 4 คน ออกเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตย เพื่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ถูกต้องแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม 2534 และจะดำเนินการต่อไปจนถึงวันเลือกตั้งสำหรับการดำเนินงานจะแบ่งเป็น 2 ระยะ คือระหว่างวันที่ 15 พฤษภาคม ถึง 30 กันยายน 2534 ใช้งบประมาณ 264,895,120 บาท และระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม ถึง 31 ธันวาคม 2534 ใช้งบประมาณ 181,461,000 บาท หนึ่งในกิจการดำเนินการได้จัดให้มีชุดปฏิบัติการทั่วประเทศรวม 71,933 ชุด เพื่อเร่งรัดให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน และพลเอกอิสสระพงศ์ หนูเม็กดี รมต.ว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ให้สัมภาษณ์ว่า "โครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยระดับหมู่บ้านนั้น เป็นผล

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๗} การที่รัฐบาลใดๆ จะเสริมสร้างให้เกิดประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบชั้นในสังคมไทย ในความเป็นจริงแล้ว เป็นเรื่องที่ยากทีเดียว จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาทำได้แค่ ประชาธิปไตยแบบจอมปลอม หรือไม่มีประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ สันใจประเดี๋ยวไปรดดู ชาญุณี วัชรพุกกี, "ประชาธิปไตยแบบไทย : บทศึกษาผลการนำแนวคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), คูบทสรุป.

งานที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและประเทศชาติมากที่สุด^{๕๘} ขณะเดียวกันก็ได้มีเสียงสะท้อนมาจากนักวิชาการบางท่าน เช่น อาจารย์ รั้งสรรคี่ ณะพรพันธุ์ว่า "เป็นโครงการที่ผลาญเงินของแผ่นดินมั่วร้อยล้านบาท"^{๕๙} ดอกเบี้ยในประเด็นนี้ด้วยทัศนะของอาจารย์ ส.ศิริรักษ์ที่ว่า

"เรื่องเผยแพร่ความรู้ และจิตสำนึกทางด้านประชาธิปไตยนั้น ก็เป็นเรื่องของ รสช. เพราะกระทรวงมหาดไทยเกือบจะไม่ได้ขึ้นกับนายกฯ เขาเลยก็ว่าได้ อีกทั้งการเผยแพร่ประชาธิปไตยโดยเผด็จการย่อมสิ้นเปลืองเงิน และปลูกสำนึกได้แต่ทางเผด็จการเท่านั้น"^{๖๐}

ความคิดเห็นของนักวิชาการทั้งสองท่านได้แสดงถึงความเป็นจริงในระดับที่สูงทีเดียว แนวคิดเรื่องโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตยนั้นคงมาจากสภากรสช. (ที่มี รมต.ว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเลขานุการอยู่) และกระทรวงมหาดไทยก็รับเรื่องไปปฏิบัติ หรือจะกล่าวได้อีกอย่างว่าเป็นผลงานของรัฐบาลนายอานันท์โดยการผลักดันเรื่องโดยรัฐมนตรีสาย รสช. และก็คงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะ "ตลก" เป็นอย่างมากที่อยู่ กลุ่มคนที่เคยมีพฤติกรรมล้มล้างระบอบประชาธิปไตยกลับลุกขึ้นมาสอนและเผยแพร่เรื่องประชาธิปไตยเสียเอง

นอกจากนี้เพื่อให้เกิดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม 2535 เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม รัฐบาลนายอานันท์จึงได้มีการจัดตั้งองค์การกลาง เลือกตั้งหรือคณะกรรมการติดตามและ

^{๕๘}โปรดดูสัมภาษณ์พลเอกอิสระพงษ์ หนูหนักดี ในคณะกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล, งานของรัฐบาลอานันท์ บัณฑิตยารุ่น (เล่มที่ 2) (กรุงเทพฯ : บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ปจำกัด, 2535), หน้า 148.

^{๕๙}โปรดดู รั้งสรรคี่ ณะพรพันธุ์, "ข้อชายเสียงเลือกตั้ง : มองจากมุมของชาวบ้าน, "ผู้จัดการรายวัน (6 มีนาคม 2535) : 7.

^{๖๐}สุลักษณ์ ศิวรักษ์, วิพากษ์ รสช. ลอกคราบ นายอานันท์ บัณฑิตยารุ่น (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์สมาพันธ์, 2534), หน้า 52.

สอดคล้องดูแลการเลือกตั้ง อันประกอบไปด้วย ผู้แทนกลุ่มอาชีพ องค์การสหประชาชาติ เอกชน นิสิต นักศึกษา ประชาชนทั่วไปอื่น เพื่อเข้าร่วมในกระบวนการเลือกตั้งครั้งนี้ ในการดูแลให้พรรคการเมือง นักการเมือง และกลไกของรัฐ ได้ใช้และรักษากติกาในการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปโดยเรียบร้อย สุจริต ยุติธรรม และถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย สำหรับในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 22 มีนาคม 2535 นั้น รัฐบาลได้สนับสนุนให้พรรคการเมืองต่างๆ ได้ใช้สื่อมวลชนของรัฐ โดยเฉพาะโทรทัศน์และวิทยุ ในการชี้แจงแนวนโยบายของพรรคได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ยังทำการกระตุ้นเตือนให้ประชาชนสนใจเข้าใจ ตลอดจนมีการเรียนรู้กระบวนการประชาธิปไตย ผ่านทางรายการโทรทัศน์ และวิทยุต่างๆ ถึงแม้ว่าขณะนี้ตามจากสภาพโครงสร้างทางการเมืองไทยที่เป็นอยู่คงไม่อาจแก้ไขอะไรได้มาก การเมืองไทยถ้าจะว่าไปแล้วไม่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ การเมืองไทยมีสิ่งที่ใครอยากเข้าไปก็ได้ หากแต่เป็นการเมืองที่มีลักษณะของกีดขวางกั้นการเข้าไปแข่งขัน (barriers to entry) เป็นการเมืองที่มีการแข่งขันอย่างไม่สมบูรณ์ (imperfect competition) โดยที่อุปสรรคในการเข้าไปแข่งขันก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และพฤติกรรมที่สำคัญในการเมืองไทยได้แก่ การซื้อขายเสียงในแทบทุกระดับและทุกประเภท การย้ายสังกัดของนักการเมืองซึ่งโดยทั่วไปเป็นการย้ายเข้าไปสู่พรรคที่อยู่ในศูนย์อำนาจ จึงมีปรากฏการณ์ย้ายพรรคระลอกใหญ่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้มักจะเกิดจากการจัดตั้ง "พรรคทหาร" คือเมื่อผู้นำฝ่ายทหารที่โค่นล้มระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องเล่นบทบาทของนักประชาธิปไตย ก็มักจะจัดตั้งพรรคขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อเป็นฐานรากทางการเมือง ทั้งนี้โดยอาศัยทรัพยากรทางการเมืองที่มีอยู่ในการดึงดูดนักการเมืองต่างๆ ให้มาเข้าสังกัด ตัวอย่างของพรรคการเมืองเช่นนี้ได้แก่ พรรคเสรีมนังคศิลาในรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคสหภูมิและพรรคชาติสังคมของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พรรคสหประชาไทยของรัฐบาล กนอม-ประภาส และครั้งล่าสุดพรรคสามัคคีธรรมของคณะทหารราช.

ในขณะที่เดียวกันคณะทหารราช. ก็ได้สร้างกระแสกดดันที่ได้ผลอย่างเห็นได้ชัดคือการข่มมือของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองคนสำคัญ 25 คน (ซึ่งเคยเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลอยู่ก่อน) ผลก็คือทำให้นักการเมืองเกิดการแตกออกจากพรรคเดิม มาสังกัดพรรคใหม่ (พรรคทหาร) และนั่นก็เป็นสาเหตุที่ทำให้พรรคสามัคคี-

ธรรม เป็นพรรคขนาดใหญ่ขึ้นมาชั่วคืนเท่านั้น^{๑๑} นอกเหนือจากนี้ประ เต้ินการแปรญัตติรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างโดยคณะกรรมการชุดแรก 20 คน โดยคณะกรรมการสามัญ 25 คน ได้เข้าไปสู่ความขัดแย้งอย่างหนัก โดยเฉพาะในเนื้อหาบางข้อที่ขาดความเป็นประชาธิปไตย จริงอยู่แม้ว่าในที่สุดแล้วกระแสต่อต้านของประชาชนต่อ เนื้อหาต่างๆ ที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญจะประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่การที่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีมาจากคนนอกได้ การให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และการกำหนดให้วุฒิสมาชิก 270 คนที่มาจากการแต่งตั้งของคณะทหารมีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ก็เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นว่า คณะทหาร (รชช.) มีเจตนาอย่างชัดแจ้งที่จะเข้ามาควบคุมกำหนดทิศทางการเมืองของประเทศ

รัฐบาลนายอินทร์ นอกจากจะต้องพบกับสภาพโครงสร้างทางการเมืองแบบเดิมที่ค่อนข้างจะมีปัญหาอยู่แล้ว ก็ยังต้องมาพบกับเงื่อนไขและปัจจัยต่างๆ ที่เกิดจากอำนาจ อิทธิพล ของคณะทหาร (รชช.) ที่พยายามจะควบคุมทรัพยากรทางการเมืองไว้ต่อไป ซึ่งเห็นได้ว่าไม่ใช่เรื่องง่ายเลย และนายอินทร์ได้กล่าวถึงการควบคุมการเลือกตั้งในวันที่ 22 มีนาคม 2535 ได้อย่างมีความหมายที่หาคิดว่า

"ผมเป็นคนที่เคารพในกติกาประชาธิปไตย นี่เป็นคุณสมบัติของผมทีเดียว ระยะเวลาแค่ 11-12 เดือนของรัฐบาลผม คงทำอะไรมากไม่ได้ นอกจากว่าในระยะเฉพาะหน้าเราจะพยายามจัดการเลือกตั้งในที่สุด โหม้ความ เป็นธรรมอย่างที่สุด นั่นก็เป็นเหตุผลว่าทำไมเราต้องมองคักกลาง มีการตั้งภาคเอกชนพัฒนาต่างๆ เข้ามาร่วม ผมก็ได้แต่หวังว่าผลการเลือกตั้งในยุคของผมจะออกมาอย่าง เป็นที่รับได้ของประชาชน

^{๑๑}โปรดดูประเด็นเรื่องการยึดทรัพย์นักการเมือง และการตั้งพรรคทหารใน วิชา ศักดิ์สิทธิ์, บันทึกประวัติศาสตร์ การยึดทรัพย์สินนักการเมือง และมีผู้มีอำนาจทางการเมืองปกครองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : บริษัทสยามบรรณ จำกัด, 2536), หน้า 45-132.

*ตั้งที่จะได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในบทที่ 6 ต่อไป

ทั่วไป"^{๕๒}

3. สรุป

นายอานันท์ ปันยารชุน เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2534 หลังจากมีการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และมีพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม ปีเดียวกัน ตั้งแต่วันนั้นถึงวันที่ 22 มีนาคม 2535 อันเป็นวันเลือกตั้งทั่วไป เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลใหม่ตามระบอบประชาธิปไตย ก็อาจจะกล่าวได้ว่า นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครบ 1 ปี 20 วัน โดยประมาณ ตลอดระยะเวลา 1 ปีเศษ ที่เข้ามาบริหารประเทศรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และหลังจากนั้นก็ได้ปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ให้เกิดเป็นรูปธรรมได้ เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้กับประชาชนโดยตรง ตลอดจนเป็นภาพูพื้นฐานสำหรับการปรับโครงสร้างประเทศในขนาดที่เพิ่มความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้ปรากฏว่า นโยบายส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติไว้ ได้มีการดำเนินการไปแล้วในระดับต่างๆ ทั้งสิ้น อันเป็นการอำนวยความสะดวกนี้ให้กับประชาชนทั้งที่เกิดขึ้นแล้วในขณะนี้ และที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต จากการพัฒนาพื้นฐานของประเทศเข้มแข็งขึ้นสามารถแข่งขันระหว่างประเทศได้ดียิ่งขึ้น อันเป็นผลของนโยบายปรับโครงสร้างในด้านต่างๆ ของประเทศไทยได้รัฐบาลชุดนี้

และการจัดตั้งระบบการประสานงานกลั่นกรองนโยบาย ในรูปของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่อง เสนอคณะรัฐมนตรี 3 คณะด้วยกัน คือ ในด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ ด้านสังคมและกฎหมายช่วยให้สามารถกลั่นกรองเรื่องต่างๆ ก่อนนำเสนอลงคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในช่วงระยะเวลารัฐบาลของนายอานันท์ได้มีการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายเศรษฐกิจ 53 ครั้ง มีเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมทั้งสิ้น 781 เรื่อง คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายความมั่นคงและการต่างประเทศมีการประชุม 52 ครั้ง และมีเรื่องเข้าสู่

^{๕๒} มติชนรายวัน (22 มีนาคม 2535) : 1

วาระการประชุมทั้งสิ้น 326 เรื่อง คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายสังคมและกฎหมายมีการประชุม 51 ครั้ง โดยมีเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมทั้งสิ้น 241 เรื่อง ซึ่งระบบคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ทั้ง 3 ฝ่ายดังกล่าวช่วยให้สามารถเร่งรัดการดำเนินการทั้งหลายให้บรรลุผลได้ในช่วงระยะเวลาของรัฐบาลเพียงประมาณ 1 ปี

สำหรับวิธีการบริหารงานของรัฐบาลนายอานันท์ โดยนายอานันท์ในฐานะนายกรัฐมนตรีได้ย้ำอยู่เสมอว่า เป็นการทำงานที่ยึดหลักความโปร่งใส กล่าวคือกระบวนการพิจารณา หรือกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลจะต้อง เป็นกระบวนการที่เปิดเผยมติ และสิ่งที่สำคัญที่สุด คือจะต้องตรวจสอบได้ เพราะฉะนั้นอาจสรุปได้ว่าการบริหารงานแบบโปร่งใสจะต้องประกอบไปด้วยสิ่งเหล่านี้คือ

- 1) ต้องให้ข้อมูลสม่ำเสมอ
- 2) ต้องให้รู้กระบวนการตัดสินใจ หรือกระบวนการพิจารณา
- 3) ต้องให้รู้ความคิดความอ่านของรัฐบาลเป็นอย่างไร
- 4) ต้องให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบได้

เห็นได้ว่านายอานันท์และรัฐบาลของเขา เป็นรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้ง จึงมีความเป็นห่วงเป็นพิเศษในเรื่อง "การเปิดเผย" และ "การตรวจสอบ" อาจจะเป็นไปได้ทั้งในการบริหารงานเหตุที่ต้อง เน้นย้ำ เรื่องความโปร่งใสให้มากกว่ารัฐบาลชุดอื่นๆ เพราะไม่สามารถอ้างได้ว่ามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และอย่างไรก็ตามแม้วิธีการบริหารงานตามหลักโปร่งใสจะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลหรือรายละเอียดในการทำงานของรัฐบาล แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าความโปร่งใสจะหมายถึงความถูกต้องหรือความสุจริต ซึ่งนายอานันท์ได้ตอกย้ำในจุดนี้ว่า

"สิ่งที่รัฐบาลนำมาแม้ไม่ได้คิดว่าทุกสิ่งทุกอย่างที่เราทำไปต้องถูกต้องร้อยเปอร์เซ็นต์ หรือต้องถูกเสมอไป แต่ก็มีวิธีการที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขต่อไปได้ ถ้าไม่ชอบอะไรเป็นเรื่องของรัฐบาลชุดต่อไป เป็นเรื่องของสภาชุดต่อไป แต่ผมคิดว่าสิ่งที่ผมทำหรือสิ่งที่รัฐบาลนำมาใครจะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยแล้วแต่หนึ่ง เราทำด้วยความบริสุทธิ์ใจ สอง เราทำตามความคิดความอ่านของเราว่า เป็นประโยชน์ต่อ

ประชาชน ต่อประเทศชาติในระยะยาว ในระยะกลาง บางครั้งบางคราวระยะสั้นจะ
กระทบกระเทือนบ้าง สาม เราทำโดยไม่มีอคติ และเราทำด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต"^{๑๖}

ดังนั้น ถ้าพิจารณาการทำงานบริหารประเทศของรัฐบาลนายอานันท์ อาจสรุปแบบกว้างๆ ได้ว่า

- 1) ยึดหลักโปร่งใส
- 2) มีความบริสุทธิ์ใจ
- 3) ทำเพื่อผลประโยชน์ต่อส่วนรวมในระยะยาว
- 4) ไม่มีอคติ และซื่อสัตย์สุจริต

และนั่นก็คือปรัชญาการบริหารงานของรัฐบาลที่ได้ยึด เป็นแนวปฏิบัติมาตลอดระยะเวลา
หนึ่งปีเศษๆ ในการเป็นรัฐบาลที่บริหารงานภายใต้ร่มเงาอำนาจของคณะทหาร (รพช.) และ
ด้วยลักษณะการบริหารแบบนี้เองที่สามารถทำให้รัฐบาลนายอานันท์ได้รับความนิยมนิยมชมชอบและยอมรับ
ว่าเป็นรัฐบาลที่มีผลงานที่โดดเด่นชุดหนึ่ง ซึ่งมีบทบาทในการวางรากฐานต่างๆ ในการพัฒนา
ประเทศชาติไว้มาก พอที่จะกล่าวโดยสรุปได้คือ

บทบาทของการดำเนินงานด้านต่างประเทศ โดยที่เหตุการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลง
ไปอย่างมากมาย เปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะสร้างสรรค์สันติภาพและความเข้าใจระหว่างประเทศ
ทางรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกโดยทั่วไป และของภูมิภาค โดย
เฉพาะได้มีการสร้างภาพพจน์และก่อให้เกิดความเชื่อถือของนานาชาติที่มีต่อประเทศไทย พยายาม
สร้างความสัมพันธ์และรักษาประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทย ให้ความสำคัญต่อสัมพันธ์ภาพที่มีอยู่
กับประเทศเพื่อนบ้านที่จะนำไปสู่ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ
วัฒนธรรมและอื่นๆ เช่น นโยบายและแนวทางการปฏิบัติที่รัฐบาลได้มี เกี่ยวกับการสนับสนุนส่งเสริม
ให้มีการแก้ไขปัญหากัมพูชา ได้ทำให้เกิดความหวังต่อชาวโลกในอันที่จะได้เห็นสันติภาพเกิดขึ้นใน
ภูมิภาคแห่งนี้ และข้อตกลงเรื่องของการค้าเสรีอาเซียนที่จะทำให้เศรษฐกิจของไทยสามารถเข้า

^{๑๖}โปรดดู นักข่าวอาวุโส (นามแฝง), การบริหารสไตล์โปร่งใส ของ อานันท์ ปันยารชุน,

ไปแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในตลาดโลกได้อย่างภาคภูมิใจตลอดจนจะก่อให้เกิดประโยชน์ในระยะยาวแก่ประเทศไทยเองด้วย

บทบาททางด้านการพัฒนา เศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลนายอานันท์ ได้มีนโยบายการบริหารงาน และมาตรการต่างๆ ที่ค่อนข้างมีความโดดเด่นเป็นอันมาก เช่น การอุตสาหกรรมและการลงทุน ที่รัฐบาลได้สนับสนุนการลงทุนในรูปแบบต่างๆ ให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีโดยยกเลิกหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขบางประการที่จะเป็นตัวก่วง มีการปรับภาษีและแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสม ทั้งนี้ เพราะอุตสาหกรรมเป็นธุรกิจที่จะคอยช่วยประคองธุรกิจประเภทอื่นๆ เช่น เกษตรกรรมให้อยู่ได้ และเหตุที่กระแสการ เมืองของโลกในระยะ 3-4 ปี ที่ผ่านมามีแนวโน้มเป็นกระแสประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญกับภาคธุรกิจเอกชนอย่างมาก^๔ รัฐบาลนายอานันท์ได้ส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนภายใต้ระบบการแข่งขันเสรี มีการปรับปรุงอัตราภาษี และค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้อยู่ในระดับสากล ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมืออันหนึ่งที่จะเกิดประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมที่จะ ทำให้มีการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น อีกทั้งมีการส่งเสริมการออมทรัพย์ ทำให้ระบบการเงิน และการคลัง เสริ้อยู่ในฐานที่จะรองรับการแข่งขันทางเศรษฐกิจได้ สร้างความมั่นใจให้กลุ่ม ธุรกิจการค้าด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรค อีกทั้งยังปรับปรุงกลไกและมาตรการ ส่งเสริมการส่งออก วางรากฐานให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวในระดับสูงอย่างต่อเนื่องและมี เสถียรภาพ ผลักดันโครงการพื้นฐานที่มีประโยชน์เช่น โครงการดาวเทียม โครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย และจัดวางระบบการค้า เนินการค้าเสรีระหว่างประเทศเพื่อช่วยรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมทาง เศรษฐกิจ และจากผลที่การวาง เป้าหมายที่ชัดเจนในการทำงาน^๕ มีการจัดระบบการกลั่นกรองงานที่มีประสิทธิภาพ มีการดำเนินการกลั่นกรองนโยบายต่างๆ อย่าง

^๔ ภิรมล ทองธรรมชาติ, "สภาพแวดล้อมการเมืองไทยปัจจุบัน และผลกระทบต่อ การบริหารธุรกิจ" เอกสารประกอบการบรรยายที่บริษัทการบินไทย. (อัครสำเน)

^๕ จะเห็นได้ว่านโยบายทาง เศรษฐกิจของรัฐบาล เป็นนโยบายที่เปิด ที่โปร่งใส ที่มีการ แข่งขัน ที่มีการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าและมีระบบภาษีที่ให้ความ เป็นธรรมโดยทั่วถึงกัน และสิ่ง เหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญต่อการนำไปสู่ระบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในอนาคต

เปิดเผยและโปร่งใส ยังผลให้งานด้านเศรษฐกิจสามารถดำเนินการลุล่วงไปได้อย่างมาก ประสบความสำเร็จในการจัดวางพื้นฐานที่จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพในตลาดโลกในอนาคต และสามารถวางระบบการแก้ไขความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการจัดทำแผนงานที่ชัดเจน มีระบบการทำงานที่สามารถติดตามประเมินผลได้ ชันช่วยให้ผลประโยชน์เกิดต่อประชาชนอย่างแท้จริงและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม

บทบาทการดำเนินงานทางด้านกฎหมายก็จะเป็นอีกบทบาทหนึ่งที่เด่นไม่แพ้การพัฒนาทางเศรษฐกิจ รัฐบาลนายอานันท์ได้ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบจากที่เคย "ควบคุม" มาเป็นการ "กำกับดูแล" ซึ่งสามารถสรุปผลของการดำเนินงานทางด้านกฎหมายได้ดังนี้

1) ทำให้เป็นการเพิ่มการแข่งขันประสิทธิภาพความเป็นธรรมของธุรกิจต่างๆ โดยรัฐบาลนายอานันท์ได้สนับสนุนการค้าเสรีอย่าง เป็นรูปธรรมมากที่สุดดังนี้ เช่น ยกเลิกหรือลดการผูกขาดโดยรัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย เพื่อยกเลิก ลดการผูกขาดหรือการคุ้มครองอุตสาหกรรมต่างๆ ให้ลดน้อยลง ลดภาษีอากร เพื่อให้เกิดการแข่งขันโดยได้มีการลดภาษีศุลกากรต่างๆ ยกเลิกการควบคุมโดยรัฐบาลได้แก้ไขกฎหมาย เพื่อยกเลิกสินค้าควบคุม ยกเลิกการควบคุมราคาน้ำมัน ยกเลิกการกำหนดอัตราดอกเบี้ย

2) เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและการกระจายอำนาจการบริหารของรัฐ ซึ่งรัฐบาลนายอานันท์ได้แก้ไขกฎหมาย เพื่อปรับกลไกการบริหารของรัฐโดยมีการปรับโครงสร้าง เช่น การออกกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่ม การปรับกลไกการบริหาร เช่น การแก้ไขกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจแก่ผู้บริหาร การเพิ่มประสิทธิภาพ เช่นการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงองค์กร การเพิ่มบทบาทเอกชนซึ่งการแก้ไขกฎหมายที่สำคัญๆ ได้แก่ การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสาร โทรทัศน์ วิทยุ ทำให้เอกชนสามารถเข้ามาดำเนินการในกิจการประเภทนี้ได้

3) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาทางด้านสังคม โดยรัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายทางด้านแรงงานสัมพันธ์ซึ่งรัฐบาลได้ออกกฎหมายที่สำคัญๆ คือ การออกกฎหมายพนักงานรัฐวิสาหกิจ การแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายประกันสังคม ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติ การกำหนดสิทธิ

ประโยชน์ และการคุ้มครองแรงงานมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น^{๕๕}

๑) เป็นการแก้ไขส่งเสริมประชาธิปไตยโดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมการค้า เนื้องานทางด้านกาเมืองให้ก้าวไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เช่นรัฐบาลได้ดำเนินการออกกฎหมายยกเลิกประกาศคณะ รสช. ที่เกี่ยวกับการห้ามค้า เนื้องานทางการ เมืองของบุคคล และองค์กรต่างๆ และออกกฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

บทบาทการพัฒนาทางการเมือง และการบริหารซึ่งเป็นบทบาทที่รัฐบาลนายธานินทร์ได้ รับการมองว่ามีผลงานน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นๆ แต่ก็มีเชื่อว่าไม่มีผลงานเสียเลย ที่พอจะกล่าวถึงได้ก็ เช่น มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม ปว.216 ปรับปรุง ปว.218 ซึ่งการปรับปรุง ปว.218 ในครั้งนั้นอาจจะมิใช่ที่นำสิ่ง เกิดตั้งต่อ ไปนี้

1) การกระจายอำนาจลงไปสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้นเป็นสิ่งเหมาะสม ส่วนผลในทาง ปฏิบัติมันยังต้องอาศัยระยะเวลา เป็นเครื่องพิสูจน์ความไม่คุ้นเคยที่จะมีอำนาจมากขึ้นของจังหวัด เนื่องจากเคยชินกับการรับคำสั่งจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว อาจจะเป็นอุปสรรคในเบื้องต้น ของการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้

2) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเพียงจุดเล็กๆ เท่านั้น เพราะยังมีอยู่หลายประเด็น ที่ยังเป็นอำนาจของส่วนกลางอยู่ อย่างในกรณีของผู้ว่าฯ แม้จะไม่สามารถบังคับบัญชาข้าราชการ จากส่วนกลางได้ก็เป็นเพียงกำกับดูแล หรือ เรื่องที่สามารถมอบอำนาจได้ถึงระดับกอง และระดับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๕} เกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นกฎหมายที่สืบเนื่องมาจากประกาศของคณะ รสช. ฉบับที่ 54 เป็นการแก้ไขในเนื้อหาของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ครั้งสำคัญที่มผลกระทบต่อกองการต่อรอง ของลูกจ้างภาคเอกชนเป็นอย่างมาก และคาดว่า เป็นกฎหมายที่ได้รับการผลักดันจากคณะกรรมการ (รสช.) อย่างแน่นอน ซึ่งเสียงสะท้อนของความคิดเห็นเห็นที่มต่อกฎหมายนกรมทั้ง "เห็นด้วย" และ "คัดค้าน" สนใจดูรายละเอียดใน เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานกับการบริหารงาน บุคคล (กรุงเทพฯ : บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด, 2536), หน้า 11-135.

หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติถ้าผู้บริหารจากส่วนกลาง ดัง เช่นอธิบดีไม่ยอมมอบอำนาจลงไป ก็ไม่สามารถบังคับอะไรได้ นอกจากต้องออกมา เป็นสมมติคณะรัฐมนตรี

3) ถึงเวลาแล้วที่ส่วนภูมิภาคทุกจังหวัด จะต้องมีการปกครองตนเองให้มากขึ้น และในอนาคตส่วนภูมิภาคจะต้องกลายเป็นส่วนท้องถิ่นทั้งหมด โดยที่ส่วนกลาง เป็นแต่เพียงทำแผนและมอบงบประมาณให้ส่วนท้องถิ่นจัดการบริหาร ซึ่งอาจ เริ่มต้น เหมือนการปกครองแบบกรุงเทพมหานคร โดยเริ่มที่เมืองใหญ่ ก่อน⁶⁶

นอกจากนี้รัฐบาลนายธานินทร์ได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นการชะลอตัวการชอัตรานใหม่ การขยายและยุบหน่วยราชการ การแก้ไขการสูญเสียกำลังคน ซึ่งถ้าจะว่าไปแล้วก็เป็นผลงานที่มีประโยชน์แต่อาจ เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งจะลดปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างช่วงนั้นเท่านั้น และในระยะต่อมาก็อาจเกิดปัญหาแบบ เดิมหรือใหม่ขึ้นมาอีกไม่รู้จบ ทั้งนี้เนื่องจากสภาพของโครงสร้างระบบราชการไทยประกอบไปด้วยปัญหาที่ซับซ้อนและหมักหมมมาเป็นเวลานาน การเลื่อนตำแหน่งและการอุปถัมภ์ เหน็จในในระบบราชการไทยมิได้เป็นไปตามระบบคุณธรรม หากแต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ เชิงอุปถัมภ์ที่มีกับผู้บริหารอำนาจทางการเมืองในขณะหนึ่งๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหาร ทำให้ระบบอุปถัมภ์ได้ฝังรากลึกกลงไปในระบบราชการไทย เป็นเวลาช้านานและมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ⁶⁷ หรือเกิด

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁶ นั่นคือที่มาของแนวคิดที่ได้รับการถกเถียงกันอย่างมากว่าสมควรหรือไม่เพียงไร สนใจอ่าน ธเนศวร์ เจริญเมือง, เปิดประเด็นเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (เชียงใหม่ : โรงพิมพ์พิมพ์เมือง, 2537), หน้า 5-31.

⁶⁷ David Morell and chai-anan Samudvanija, Political Conflict in Thailand : Reform Reaction Revolution (Cambridge, Massachusetts : Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, Inc., 1981), p.48.

การคอร์รัปชัน^{๕๖} หรือไม่ก็พยายามหาช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ที่นอกเหนือจากเงินเดือน^{๕๗} ซึ่งก็ยังมุ่งแสวงหา เกียรติยศจากระบบราชการ^{๕๘} นอกจากนี้ข้าราชการก็ยังมีพฤติกรรมที่จะทำเป็นตัว เป็นนายราชธูรยิ่งกว่า เป็นเข้ารับใช้ของราชธูรโดยจะเห็นได้ชัดในกองทัพและกระทรวงมหาดไทย แม้ในระยะเวลาหลังระบบทุนนิยมจะเข้ามามีบทบาทแต่ระบบอุปถัมภ์ก็ยังคงอยู่ ข้าราชการทั่วไปยังคงจำเป็นต้องแสวงหา "เจ้านาย" เป็นผู้อุปถัมภ์ เพราะประสิทธิภาพในการทำงานและผลงานอาจไม่เพียงพอในการก่อให้เกิดความก้าวหน้า ข้าราชการจำนวนไม่น้อยจึงต้องอาศัยวิธีการทั้งที่ถูกต้องและผิดจริยธรรม^{๕๙} ความสัมพันธ์ในเชิงนี้ทำให้ต้องคอยเอาอก เอาใจ เจ้านายอยู่

^{๕๖} จากงานวิจัยของทีพนธ์ ภูษิตะ พบว่า การคอร์รัปชันมีสาเหตุเกิดจากกิเลสของมนุษย์มากที่สุด โปรดดู Thinapan nakata, Bureaucratic Corruption in Thailand : Incongruities between Legal Codes and Social Norms (Bangkok : School of Public Administration, NIDA, 1977), p.65.

^{๕๗} โปทური เครือแก้ว, ลักษณะสังคมไทยและหลักการพัฒนาชุมชน (กรุงเทพฯ : เกอกูลการพิมพ์, 2506), หน้า 11-13.

^{๕๘} อรุณ วัชรธรรม, พฤติกรรมข้าราชการไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2524), หน้า 23.

^{๕๙} แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า การจัดสรรตำแหน่งในระบบราชการตามระบบคุณธรรม จะไม่มีเสียเลยทีเดียว

^{๖๐} ดังเช่นวิธีการที่รู้จักกันดีทั่วไปคือ "ล้นเลย เบี้ยมาก ปากสอพลอ ล้อโฮ่แดง แกร่งวิชา" และในหลายต่อหลายกรณีข้าราชการที่หวังในความก้าวหน้าอาจจะต้องส่ง "ส่วย" ให้เจ้านายดังเช่น "พระบูชา น้ำผึ้ง เต็มหัว ปุ่มมะค่า งาช้าง หางนกยูง แดงถุงกอล์ฟ" นอกจากนี้การเลือกที่จะสังกัดอยู่กับเจ้านายคนใดก็ตามแต่ก็มีสภาพไม่แตกต่างไปจากการแทงม้า หากแทงถูกก็ได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่า ถ้าแทงผิดก็ต้องขาดทุนนั่นก็คือ ขาดโอกาสที่จะได้ก้าวหน้าในตำแหน่งราชการ.

เสมอ”⁷¹ เพราะเจ้านายจะสามารถส่งเสริมให้ “ลูกน้อง” มีตำแหน่งการงานที่ก้าวหน้าขึ้นได้ และนับ เป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเล่สมพรรค เล่มพวกจนนำไปสู่ความเสียหาย ต่อระบบราชการในที่สุด แต่เมื่อยังไม่พอสภาพการรวมศูนย์อำนาจในการทำงานเกือบทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลาง ได้ทำให้กลายเป็นศูนย์รวมปัญหาหนานาชนิดอีก เช่นกัน รัฐบาลนายอำมหิตได้พยายามที่จะพยายามลดกำลังคนของทางราชการ และลดหน่วยงานที่ไม่จำเป็นออกไป แต่ก็ดูเหมือนว่าเกือบจะแก้ปัญหาไม่ค่อยได้ผลทั้งนี้ เนื่องจากหลังการปฏิรูปปรับปรุงระบบราชการครั้งใหญ่จนถึงปัจจุบัน ระบบราชการไทยได้ขยายตัวออกไปอย่างมาก ในหน่วยงานบางแห่งยังไม่ได้พยายามที่จะทำหน้าที่หลักของตนเองอย่างแท้จริง แต่กลับไปพยายามทำหน้าที่รองซึ่ง เป็นหน้าที่หลักของส่วนราชการอื่นมากขึ้น ทำให้กระบวนการในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสลับซับซ้อน การชะลอตัวการชดเชยใหม่ และการขยายและยุบหน่วยงานดูจะไม่ใช้ทางที่จะแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุด การปรับปรุงอัตราเงินเดือนที่รัฐบาลพยายามกระทำถ้าจะว่าไปแล้วก็เป็นสิ่งที่ดี เพราะรายได้ของข้าราชการไทยไม่อาจเทียบกันได้ด้วยค่าครองชีพที่สูงเพิ่มขึ้น⁷² แต่ก็ยังคง เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุอีก เช่นเคย เพราะ ต้นเหตุน่าจะอยู่ที่โครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการประเภทต่างๆ ที่มีความลักลั่นกันอยู่มาก เช่น ทหารได้มากกว่าพลเรือน พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับเงินเดือนสูงมากกว่าข้าราชการทุกประเภท⁷³ ด้วยโครงสร้างเงินเดือนที่ขาดความเป็นธรรม เช่นนี้จึงทำให้เกิดปัญหาติดตามมาอย่างแน่นหนาในแง่ของการที่จะต้องเผชิญกับค่าใช้จ่ายที่มีมูลค่าและราคาเท่ากัน แต่รายได้ของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷¹อมร รักษาสัตย์, "การบริหารงานบุคคลไทย : ฟ้าสีปิแห่งการถอยหน้าถอยหลัง," พัฒนาบริหารศาสตร์ 19 (เมษายน 2523) : 316-317.

⁷²Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity (Honolulu, Hawaii : East-West Center Press, 1966), p. 249.

⁷³อุทัย หิรัญโต, ระบบข้าราชการไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2530), หน้า 56-57.

บทบาทในการส่งเสริมประชาธิปไตย โดยการผลักดันของคณะกรรมการ (รสช.) ให้มีหน่วยงานที่ทำการเผยแพร่ประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้านออกไปรณรงค์โจมตีการซื้อ-ขายเสียงทั่วประเทศ ซึ่งอาจเป็นบทบาทที่ค่อนข้าง "หลงทาง" ดังที่ ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทองกล่าวไว้ว่า

"ขณะรัฐบาลกำลังทำสิ่งที่สวนกระแส ขณะที่บ้านเมืองถูกยึดอำนาจการปกครอง ต้นไปสอนประชาธิปไตยด้วยวาจา แต่ตัวคนสอนนั้นและเป็นคนยึดอำนาจ"⁷⁴

แต่ทั้งนี้ก็ต้องเข้าใจว่า รัฐบาลนายอานันท์ในที่นี้ น่าจะหมายถึง รัฐมนตรีสายคณะกรรมการ รสช. มากกว่าสายนายอานันท์ นอกจากนี้การเกิดขึ้นขององค์กรกลางหรือคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งที่ค่อนข้างแรกคุด เหมือนว่าจะเข้ามามีบทบาทสูงอย่างยิ่งในการเข้ามาควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ในทางปฏิบัติจริงๆ ไม่ว่าจะ เป็นโครงการเผยแพร่ประชาธิปไตย และองค์กรกลาง ก็แทบจะไม่ได้มีผลกระทบอะไรเลยกับการที่จะช่วยลดพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางของผู้สมัครและผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง นายอานันท์ เองก็ถึงกับยอมรับว่า "องค์กรกลางที่ตั้งขึ้นมา ก็ไม่ได้คิดว่าจะทำให้ทุกอย่าง แต่เป็นการเตือนสติคนที่จะคดโกงหรือคน

⁷⁴โปรดดูสัมภาษณ์ ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทองในจิตราภรณ์ วันสัพงค์, "จากรสช. ลากตั้งเส้นทางแห่งอำนาจ วันหนึ่ง... ต้องคืนสู่มือประชาชน," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 38 (กันยายน 2534) : 65-67.

"ดังที่จะเห็นได้จากกรณีที่ไปปรากฏว่ามีกาฬหรือคำ เหมคดียุติอะไรเลยกับผู้กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งที่มีการแจ้งเหตุเข้ามาเป็นพันๆ ราย ผลคือของการเกิดขึ้นมาขององค์กรกลางนั้นทำให้นักการเมืองมีข้อห้ามที่จะปฏิเสธการใช้จ่ายเงินในบางส่วนไปได้โดยอ้างว่ามีองค์กรกลางคอยจับตาอยู่ แต่พฤติกรรมเบี่ยงเบนต่างๆ ตลอดจนความรุนแรงของการใช้จ่ายเงินซื้อเสียงในพื้นที่ต่างๆ มิได้ลดลงแต่ได้เพิ่มความสลับซับซ้อนและลึกซึ้งมากขึ้น เป็นทวีคูณ

ที่คิดจะหาเสียงโดยไม่สุจริตว่าอย่าทำมากเกินไป คนสอดส่องดูแล”⁷⁵ ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่ค่อนข้างจะแก้ไขได้ลำบาก คงที่จะต้องยอมรับกันว่าประชาธิปไตยกับคนไทยยังคงเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา เท่าที่ผ่านมาก็อยู่ในขั้นที่พอจะมีความหวังบ้างเล็กน้อย คนไทยยังคงนิยมประชาธิปไตยในแง่ของรูปแบบเป็นสำคัญ ไม่สนใจสาระ รู้แต่ว่าประชาธิปไตยคือการที่รัฐบาลต้องมาจากการเลือกตั้ง การสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในเมืองไทยให้มีความสมบูรณ์คงอาจจะต้องใช้เวลาอีกนาน แต่ก็ไม่ควรย่อท้อต้องเดินต่อไปเรื่อยๆ จนกว่าจะถึงจุดหมาย ประชาธิปไตยแท้จริงจะเกิดขึ้นได้ และจะคงอยู่ต่อไปอย่างถาวร

จากการพิจารณาถึงบทบาทของรัฐบาลนายอานันท์ ที่มีคนเปรียบเทียบกับเป็นรัฐบาลที่ประกอบไปด้วยนักบริหารมืออาชีพที่มารับจ้างบริหารงานให้กับคณะทหาร รสช.” ที่ได้มีผลงานในหลายๆ ด้านแต่ที่ดูจะประสบผลสำเร็จมากที่สุดก็คือ บทบาททางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีการดำเนินงานด้านกฎหมายและต่างประเทศเด่นรองลงมาตามลำดับ สำหรับบทบาทด้านการพัฒนาทางการเมืองจะเป็นจุดด้อยของรัฐบาลชุดนี้ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดและปัจจัยตั้งที่ได้กล่าวไปแล้ว บทบาททางเศรษฐกิจ เช่น การอุตสาหกรรมและการลงทุน ตลอดจนการคลังได้รับการพัฒนาให้มาอยู่ในขั้นที่จะแข่งขันและรองรับการลงทุนกับต่างประเทศได้เป็นอย่างดี เมื่อมาประกอบกับกฎหมายที่ได้รับการแก้ไข ปรับปรุง⁷⁶ อีกทั้งบทบาทด้านต่างประเทศ เช่น แนวคิดเรื่องเขตการค้าเสรีอาเซียนเข้ามาเสริม ทำให้เกิดเป็นพลังทางเศรษฐกิจขึ้นมา พร้อม

⁷⁵โปรดดู สุวัฒน์ กาญจนอักษรเดช, 60 ปี สำนักนายกรัฐมนตรี (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2535), หน้า 145.

⁷⁶เป็นคำกล่าวของ ดร.สมเกียรติ ช่อนวิมล ในคราวที่สัมภาษณ์นายอานันท์ในรายการพบนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทุกสถานี เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2534 เวลา 20.50 น.

⁷⁷โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจสนใจดู ดนัย เอกมหาสวัสดิ์, กฎหมายเศรษฐกิจ ยุคอานันท์ 1 (กรุงเทพฯ : บริษัทไอเอส พรินติ้งเฮาส์ จำกัด, 2535), หน้า 11-264.

กับรากฐานอีกทั้งระบบต่างๆ ที่รัฐบาลได้วางเอาไว้ก็พร้อมที่จะใช้อำนาจประโยชน์ทาง เศรษฐกิจ แก่ไทยอย่างเต็มที่ ในแง่ของความมั่นคงและการขยายตัวออกไปได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็เป็นรากฐานของการที่จะเกิดประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์อีกประการหนึ่ง เหมือนกัน และแม้ใครจะมองว่า บทบาททาง เศรษฐกิจของรัฐบาลนายอานันท์หน้าจะเป็นความสำเร็จของรัฐบาลที่เข้ามาบริหาร ธุรกิจมากกว่าบริหารประเทศ” แต่นายอานันท์และรัฐบาลของเขา ก็ได้มีการทำงานในลักษณะที่เป็นองค์การ เพื่อสาธารณประโยชน์แม้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่จากผลงานโดยรวมก็จะเห็นว่า เป็นรัฐบาลที่ทำงานเพื่อประชาชน ตลอดจนสร้างความรู้สึกรักชาติให้กับประชาชนได้ เห็นว่า รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลสำหรับประชาชนที่แท้จริง การบริหารประเทศและการแก้ไขปัญหาวิกฤตต่างๆ ตลอดจนการวางพื้นฐานสำหรับการพัฒนาบ้านเมืองในด้านต่างๆ รัฐบาลนายอานันท์ได้ยึดถือความซื่อสัตย์สุจริตและผลประโยชน์ของส่วนรวม เป็นที่ตั้ง เพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศในที่สุด เหมือนกับที่นายอานันท์ได้กล่าวถึงรัฐบาลของเขาในวันสุดท้ายที่เป็นทางการของรัฐบาล (ก่อนที่ จะมีการเลือกตั้ง) ไว้ว่า

"ผมและคณะรัฐมนตรีต่างตระหนักดีและ เตือนสติตัวเองอยู่เสมอว่า เราไม่ได้ เป็น รัฐบาลที่มาจากประชาชน เราไม่ได้ เป็นรัฐบาลที่ผ่านการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้เองทำให้ผมและรัฐมนตรีทุกคนมีความตระหนักว่า ถึงแม้เราจะไม่ได้มาด้วยความชอบธรรม และไม่ได้มาด้วยการเลือกตั้ง แต่เราจะต้อง เป็นรัฐบาลของประชาชนและสำหรับประชาชน"

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

"โปรดดูสัมภาษณ์พิเศษ ศ. เสงี่ยม จามริกใน เสงี่ยม จามริก, "บททวนความจำ รัฐบาลภาเพียงประชาธิปไตยเพื่อนเลือด, "สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์" 48 (พฤษภาคม 2536) : 5.

* เป็นคำพูดตอนหนึ่งในคำกล่าวอำลาประชาชนของนายอานันท์ บันยารชุน นายกรัฐมนตรี ทางสถานีโทรทัศน์ทุกช่อง และสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2535.

ซึ่ง เป็นคำกล่าวที่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความหลังของ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และบทบาทของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่งปี เศษที่ผ่านมาได้ เป็นอย่างดียิ่งกว่าคำอธิบายอื่นใด

หนึ่งปีเศษที่ผ่านมาภายหลังการทำรัฐประหารของคณะ รสช. และภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนได้ชี้ให้เห็นว่า สังคมไทยได้มีความเปลี่ยนแปลงไปมาก พิจารณาจากกระแสการเรียกร้องที่จะให้มีระบบการเมืองแบบเปิด และการพยายามแสดงความคิดเห็นทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชน นิสิตนักศึกษา นักวิชาการ นักธุรกิจ นักการเมือง ได้สะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่ว่าสังคมไทยปัจจุบันต่างจากสังคมไทยสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แม้คณะทหาร รสช. จะได้วางเงื่อนไขนาพาประการ เพื่อให้กลุ่มคนยังสามารถที่จะเป็นผู้กระทำทางการเมืองที่ครอบครองทรัพยากรทางการเมืองได้มากกว่าผู้กระทำทางการเมืองกลุ่มอื่น แต่ก็คงเป็นการยากที่จะหันเหิรนาฬิกากลับไปสู่ยุคแบบนั้นอีก เพราะนั่นเท่ากับว่าจะทำให้เกิดปัญหา และความขัดแย้งที่จะตามมาไม่ช้าก็ เร็วอย่างแน่นอน.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย