

บทที่ 5

การวิเคราะห์ข้อมูลและผลการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในบทที่แล้ว ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี ทั้งสองท่าน คือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กับ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งประกอบด้วย ประวัติ เปรียบเทียบและภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะจากพื้นฐานทฤษฎีที่กล่าวถึงภาวะผู้นำทางการเมือง จะประกอบด้วย การเป็นผู้นำคณะ การมีนโยบาย และการบริหารไปสู่เป้าหมายได้ รวมทั้งการกล่าวถึงการบริหารไปสู่เป้าหมายได้นั้น ยังได้แยกแนวทางการพิจารณาในลักษณะร่วมคณะและในลักษณะส่วนตัวอีกด้วย

ฉะนั้น ในการที่จะพิสูจน์สมมติฐานในการศึกษาที่ได้อ้างไว้เพื่อศึกษาเรื่อง นโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีไทยระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 จะได้อะไร ในด้านต่าง ๆ ดังนี้คือ ด้านนโยบาย ด้านประวัติของนายกรัฐมนตรี การใช้งบประมาณ ที่เป็นไปตามพระชราบัญญัติงบประมาณประจำปีรายจ่าย การเป็นผู้นำของตัวนายกรัฐมนตรี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นโยบายของรัฐบาล

จากนโยบายของคณะรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และ นโยบายรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในแผนก ก. และแผนก ข. ตามลำดับนั้น เป็นนโยบายที่ได้แถลงไว้ในสภาฯ ในลักษณะกว้าง ๆ ในการที่จะพิจารณาว่านโยบายนั้นสอดคล้อง กับบันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรีแต่ละชุดหรือไม่ จำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ค่าแถลง นโยบายนั้นให้เป็นกรอบเฉพาะที่จะนำรายการจากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีมาบรรจุเข้าไปให้เห็นชัดเจน จึงจะรู้ว่าแต่ละคณะต่างบริหารงานราชการแผ่นดินสอดคล้องกับนโยบาย มากน้อยเพียงใด แล้วนำมาเปรียบเทียบกันทั้งสองรัฐบาล จึงจะเห็นความต่างกันในภาวะผู้นำในทางการเมือง ของนายกรัฐมนตรีทั้งสอง

ก. นโยบายของคณะรัฐบาลชุด ม.ร.ว. ตึกฤทธิ ปราโมช

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐบาลชุด ม.ร.ว. ตึกฤทธิ ปราโมช จะมีเป้าหมาย สามประการคือต่อต้านความยากจน สร้างงานให้ประชาชน และต่อต้านภาวะเงินเฟ้อ เมื่อนำนโยบายนี้มาวิเคราะห์ปัญหาตามลำดับความสำคัญของนโยบาย สามารถลำดับเรียงตามความสำคัญได้ดังนี้.

1. ชาวนาส่วนใหญ่ทุกข์ยาก ได้ผลผลิตน้อยเพราะชาคน้ำ มีหนี้เกินตัว
2. มีรายได้น้อย ต้องการรายได้เพิ่มขึ้น
3. ก่อนจะถึงฤดูทำนาไม่มีงานทำ
4. ปัญหาท้องดินยังไม่ได้รับการพิจารณาช่วยอย่างทั่วถึง
5. แต่ละท้องดินขาดงบประมาณในการสร้างงาน
6. การเพาะปลูกฤดูปี 2518-2519 ขาดงบประมาณ
7. เงินทุนเอกชนมีดอกเบี้ยแพง ควรมีการสนับสนุนจากสถาบันการเงิน
8. เงินทุนที่ประชาชนได้รับนำไปใช้ฟุ่มเฟือย
9. การลงทุนในเขตเมืองเป็นประโยชน์น้อย ควรผลักดันไปสู่ชนบท
10. เกษตรกรต่างไม่มั่นใจในรายได้ที่จะได้รับจากผลผลิตของตน
11. ยังไม่มีการประกันราคาผลผลิตการเกษตร
12. ขาดพารามิปัญหาในการส่งเสริมการผลิตและการตลาด
13. อาชีพหลักของชาวไทยมีรายได้ต่ำ ขาดความมั่นคง ควรได้รับสนับสนุน
14. ประชาชนขาดที่อยู่อาศัยในเขตเมือง
15. ขาดการสร้างงานให้กับประชาชน
16. ประชาชนรายได้น้อยกว่าพันบาท ต้องส่งเคราะห์โดยด่วน
17. ขาดการบริการด้านการศึกษาและการสาธารณสุข
18. ประชาชนขาดงานทำ ปัญหาที่จะต้องแก้ไขให้เสร็จภายใน 5 ปี
19. ประเทศมีปัญหาเงินเฟ้อมากขึ้นเป็นลำดับอย่างไม่หยุดยั้ง
20. ประชาชนกลุ่มรายได้น้อยต้องประสบกับปัญหาเงินเฟ้อนี้
21. มีปัญหาการผูกขาดการค้าในระบบการค้าทั้งภาครัฐและเอกชน
22. ยังไม่มีหน่วยงานตรวจสอบการผูกขาดในการผลิตและการค้า



23. ช่องว่างของรายได้ประชาชนมีสูงมาก และขาดสวัสดิการสังคม
24. ระบบการศึกษาไม่เป็นธรรม
25. ค่านิยมทางสังคมของคนไทยส่วนใหญ่ต้องปรับปรุงแก้ไข
26. ประชาชนร้อยละ 85 ซึ่งอยู่ในชนบทมีปัญหาค่าที่ดิน จะต้องแก้
กลไกของรัฐในการบริหารระดับต่าง ๆ โดยรีบด่วน
27. ประชาชนมีภาวะทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ต่ำมาก ๆ
28. ปัญหาค่าที่ดินรูปการบริการของรัฐ
29. การจัดกำลังทหารให้เพียงพอ มีสมรรถภาพทั้งกำลังและอาวุธฯ
30. กำลังทหารของชาติยังขึ้นกับตัวบุคคลหรือคณะหนึ่งคณะใด
31. ทหารขาดการเสริมกำลังใจ ขาดการเรียนรู้ที่หลังปรตประจําการ
32. ขาดความเข้าใจและสามัคคีระหว่างทหาร ช่างราชการและพลเรือน
33. ทหารและประชาชนขาดการมีส่วนร่วมซึ่งกันและกัน
34. ปัญหาค่าที่ดินผลประโยชน์ของชาติ ในด้านเศรษฐกิจและความ
ปรอหกัย
35. ยังไม่มีการส่งเสริมความสัมพันธ์กับทุก ๆ ประเทศ ขาดความเสมอ
ภาค ยังมี การแทรกแซงกิจการภายในต่อกัน
36. ยังไม่ได้รับรองและมีความสัมพันธ์เป็นปกติกับสาธารณรัฐประชาชนจีน
37. ปัญหาค่าที่ดินทหารต่างชาติให้เสร็จภายใน 1 ปี
38. ปัญหาค่าที่ดินเจรจาดันท์มิตรกับประเทศเพื่อนบ้าน
39. ปัญหาค่าที่ดินกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและการร่วมมือ
กับกลุ่มประเทศเอเชียในทุ ก ๆ ทาง
40. ปัญหาค่าที่ดินผูกพันที่ยุติธรรมต้องมีโดยที่สุดทั้งทางด้านเศรษฐกิจ
และการทหาร

ข. นโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐบาลชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะมีเป้าหมาย ด้านความมั่นคง ด้านการเมือง ด้านการต่างประเทศ การทหาร ความสงบเรียบร้อยภายใน เศรษฐกิจ สังคม เมื่อนำนโยบายนี้มาวิเคราะห์ปัญหาตามลำดับ ความสำคัญของนโยบาย สามารถลำดับเรียงตามความสำคัญได้ดังนี้.

1. ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ
 2. การเสริมสร้างความเข้าใจของชนในชาติค่านิยมและปฏิบัติการ
 3. โอกาสที่ประชาชนจะแสดงความคิดเห็นและร่วมพัฒนาประเทศไม่พอ
 4. การขาดศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
 5. การดำเนินนโยบายอิสระ
 6. การรักษาสิทธิและปฏิบัติตามพันธสัญญาต่อประเทศ/สหประชาชาติ
 7. การส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรี เศรษฐกิจ การค้า อย่างเสมอภาค
 8. ปัญหาการรุกรานแทรกแซงกิจการภายใน
 9. การส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีอันแน่นแฟ้นและความสนับสุนนระหว่างกลุ่มเอเซียและความเป็นกลางในอาณาคต
 10. การส่งเสริมการค้าและการลงทุนกับประเทศที่กำลังพัฒนา
 11. การเสริมสร้างกำลังป้องกันประเทศ ทั้งกำลังทหาร ตำรวจ อาสา รักษาดินแดนและราษฎร
 12. ขยายกำลังทหาร ปรับปรุงอัตรากำลังที่ใช้ในเมืองและพัฒนา
 13. การผลิตอาวุธยุทธโศปกรณ์ในประเทศ พัฒนาวิชาการรบ และมาตรฐานอาวุธ โดยยึดหลักช่วยตนเอง
 14. การเร่งรัดการฝึกกำลังเพื่อต่อสู้ภัยที่จะมาคุกคามทุกรูปแบบ
 15. การบำรุงขวัญและรักษาวินัย การปรับปรุงสวัสดิการ เสริมความร่วมมือกับประชาชน ชำราสการฝ่ายต่าง ๆ ให้มีน้ใจในการรักษาความมั่นคง
 16. การให้ทหารมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ บรรเทาภัยพิบัติ
- ฝึกทหารให้มีอาชีพหลังปลดประจำการ

17. การมีส่วนร่วมกับหน่วยอื่น ภูมิภาคประชาชนรักษาความปรองดองและ
ความมั่นคงของชาติ

18. ปัญหาการป้องกันและปราบปราม การบ่อนทำลายความมั่นคง

19. การปฏิบัติตามกฎหมาย การพนันก่อกำล้าง และการเสียสละ

20. การป้องกันและปราบปรามผู้ก่อการร้ายใช้มาตรการทางการเมือง

21. การปราบปรามโจรผู้ร้ายและอาชญากรรมโดยประชาชนร่วมมือ

22. การปราบปรามยาเสพติด

23. การชื้อราษฎรบังหลวง

24. ปัญหาโครงสร้างและระบบบริหารของตำรวจและฝ่ายปกครอง

25. ปัญหาการเอาผิดเอาเปรียบ ความยุติธรรมในสังคม

26. ปัญหาสภาพดินฟ้าอากาศผิดปกติกับการเกษตร

27. ปัญหาสินค้าราคาสูง

28. ปัญหาการส่งสินค้าออก

29. แรงรักและหางบประมาณเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในชนบท ที่เสียหาย

30. ปัญหาเรื่องน้ำการเกษตรและฝนหลวง

31. ปัญหาคนว่างงาน แก้โดยรัฐและเอกชนตามแผน 4

32. ปัญหาที่ดิน ช่วยเหลือแรงงานกลุ่มอาชีพ

33. เสถียรภาพทางการเงินและการคลังของประเทศ

34. การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม

35. ร่วมมือกับประเทศกลุ่มอาเซียน พัฒนาเกษตร อุตสาหกรรม การค้า
การขนส่ง และการสื่อสาร

36. ปัญหาวิสาหกิจ

37. ความยุติธรรมและความล่าช้าของการพิจารณาคดี

38. ปัญหาสาธารณสุขของประชาชน

39. การส่งเสริมการศึกษาต่าง ๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

40. ปัญหาประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง พ.ศ. 2521

ประวัติ นายกรัฐมนตรี

จากประวัติการทำงานและการสัมภาษณ์ จึงวิเคราะห์ประวัติ นายฯ ดังนี้.

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
<p><u>พื้นฐานการศึกษา</u> มีพื้นฐานการศึกษาจากประเทศอังกฤษในระดับปริญญาโท ทางด้านเศรษฐศาสตร์และการเมือง</p> <p><u>ลักษณะนิสัย</u> ความคิดลึกซึ้ง ทะเยอทะยานอยู่เสมอ มีความสามารถรอบรู้ ปรับปรุงตัวเองเข้ากับทุกคน ทุกชั้น ทำตามคนใดทุกอย่าง แต่ถามอะไรขัดขวาง จะเป็นคนเจ้าอารมณ์รุนแรงในทันที มักชอบเป็นผู้นำและทำความเข้าใจทางของตนเอง ไม่ฟังความเห็นคนอื่น</p> <p><u>วัฒนธรรมทางการเมือง</u> มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย มีความเป็นผู้แทนปวงชนอยู่เต็มตัว เป็นประชาธิปไตย</p> <p><u>ลักษณะการตัดสินใจ</u> ลักษณะของการตัดสินใจ จะรับข้อมูลโดยตรงจากแหล่งข้อมูลด้วยตนเอง แล้วจึงตัดสินใจด้วยตนเอง โดยฟังประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ เป็นที่ตั้ง</p>	<p><u>พื้นฐานการศึกษา</u> มีพื้นฐานการศึกษาในประเทศไทย ระดับปริญญาตรี ทางด้านการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าฯ (จ.ป.ร.)</p> <p><u>ลักษณะนิสัย</u> มีอุปนิสัย มีหัวไปในทางหัวไว แต่มีระเบียบ ความคิดอิสระ เลือกว่าชีวิตด้วยตนเอง โดยไม่ขอความช่วยเหลือจากอิทธิพลภายนอก ควรจะใช้วิจารณ์เพื่อแสวงหาอาชีพจะดีจะร้ายลับ โดยผลสำเร็จเสมอ</p> <p><u>วัฒนธรรมทางการเมือง</u> มีวัฒนธรรมทางการเมือง ที่เป็นเผด็จการเต็มรูปแบบของทหาร เป็นเผด็จการ</p> <p><u>ลักษณะการตัดสินใจ</u> ลักษณะการตัดสินใจ จะต้องได้รับข้อมูลจากฝ่ายอำนาจการ ที่ใดเสนอผลสรุปมาให้โดยที่ตนเองไม่ได้รับข้อมูลมาโดยตรง จะต้องมีความอำนาจในการเสนอข้อมูลเพื่อช่วยในการตัดสินใจ แล้วจึงทำการตัดสินใจในแนวที่แท้จริงคือ ให้สำเร็จตามต้องการ โดยเอาชัยชนะเป็นที่ตั้ง ไม่ฟังเสียงประชาชน</p>

วิเคราะห์งบประมาณฯ

จากงบประมาณเปรียบเทียบรายกระทรวงและรายหมวด ในหน้า 56 และ 57 เมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในรัฐบาลทั้งสองโดยลำดับความสำคัญที่จ่ายมากที่สุดไปหที่ น้อยกว่า จะปรากฏดังนี้.

รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช			รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์		
1.	มหาดไทย	ร้อยละ 23.72	1.	มหาดไทย	ร้อยละ 22.28
2.	กลาโหม	ร้อยละ 15.44	2.	งบกลาง	ร้อยละ 19.40
3.	คลัง	ร้อยละ 14.87	3.	กลาโหม	ร้อยละ 18.63
4.	งบกลาง	ร้อยละ 8.94	4.	คลัง	ร้อยละ 12.51
5.	เกษตร	ร้อยละ 8.88	5.	เกษตร	ร้อยละ 8.60
1.	รายจ่ายอื่น ๆ	ร้อยละ 20.55	1.	รายจ่ายอื่น ๆ	ร้อยละ 29.97
2.	เงินเดือน	ร้อยละ 20.00	2.	ที่ดิน/สิ่งก่อสร้าง	ร้อยละ 17.09
3.	ที่ดิน/ก่อสร้าง	ร้อยละ 15.26	3.	เงินเดือน	ร้อยละ 17.02

ตารางที่ 9 วิเคราะห์งบประมาณเปรียบเทียบ มากไปน้อย

จากการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของรัฐบาลทั้งสอง สรุปหลักใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

ก. ทิศทางใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลทั้งสองใช้งบประมาณ มีแนวโน้มไปทางเดียวกัน

งบประมาณใช้ไปในด้าน มหาดไทย กลาโหม คลัง และงบกลาง
 งบประมาณใช้ไปในด้าน จ่ายอื่น ๆ เงินเดือน ที่ดิน/ก่อสร้าง

ข. ทิศทางใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลทั้งสองใช้งบประมาณ มีแนวโน้มที่ต่างกัน

1. รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ใช้งบประมาณ
 กลาโหม คลัง งบกลาง และ เงินเดือน ก่อสร้าง

2. รัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ใช้งบประมาณ
 งบกลาง กลาโหม คลัง และ ก่อสร้าง เงินเดือน

การเป็นผู้นำคณะ

การเป็นผู้นำคณะ หรือการมีผู้นำ ได้กล่าวแล้วเช่น การเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง และเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล ของนายกรัฐมนตรีทั้งสอง ในหน้า 62 และ 67 ดังนั้นจึงเป็นการยืนยันได้เป็นอย่างดีว่า นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และนายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต่างก็มีความเป็นผู้นำคณะโดยสมบูรณ์

การมีนโยบาย

การเป็นผู้นำนโยบายก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีก็เช่นเดียวกันกับการเป็นผู้นำคณะ การที่มีนโยบายพรรคและนโยบายในการบริหารของคณะรัฐบาลอยู่ก่อนแล้ว ในหน้า 62 และ 67 ดังนั้น จึงเป็นการยืนยันได้เป็นอย่างดี อีกเช่นกันว่า นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และ นายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต่างก็มีนโยบายอยู่ก่อนแล้วที่จะเข้าบริหารทั้งพรรคและคณะรัฐบาลบริหาร ประเทศ อย่างชัดเจน

การบริหารไปสู่เป้าหมายได้

การบริหารไปสู่เป้าหมายได้ นับได้ว่ามีความสำคัญที่สุดในการแสดงถึงน้ำหนักของการมีภาวะผู้นำทางการเมือง เพราะจะเป็นการพิสูจน์สิ่งต่าง ๆ ทั้งหมดให้ปรากฏ เช่น พิสูจน์ความเป็นผู้นำ พิสูจน์การมีนโยบายที่กำหนดไว้ก่อนนั้นถูกต้องหรือได้ผลเพียงใด แนวการบริหารไปสู่เป้าหมายได้เป็นหัวใจของการพิจารณาตัดสินวินิจฉัย เพราะการตัดสินวินิจฉัยในท้ายที่สุดนั้น ก็เพื่อให้ได้เป้าหมายตามที่ต้องการ ซึ่งนับว่าเป็นการบริหาร ไปสู่เป้าหมายได้

การศึกษาเรื่อง "นโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีไทยระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 " เป็นการศึกษาดังการบริหารของคณะรัฐมนตรี การบริหารของคณะรัฐมนตรี ก็คือ การศึกษาดัง การเป็นผู้นำคณะ การมีนโยบาย และการบริหารไปสู่เป้าหมายได้ และในการบริหารของคณะรัฐมนตรีหรือการตัดสินวินิจฉัยในคณะรัฐมนตรี จะเกิดขึ้นได้นั้นก็จะต้องประกอบด้วย สภาพแวดล้อม เป้าหมาย ทางเลือก และผู้ทำการตัดสินวินิจฉัย และในการพิจารณาการตัดสินในคณะรัฐมนตรี ก็จะต้องพิจารณาดังสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศของคณะรัฐมนตรีด้วย

สภาพแวดล้อมทั้งหมดภายในคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี
เรื่องต่าง ๆ ที่นำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี และผลของการพิจารณาตัดสินวินิจฉัย ซึ่ง
เรียกว่ามติของคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายบริหารของคณะรัฐมนตรี สภาพแวดล้อมดังกล่าว
ในการศึกษานี้ผู้ศึกษาถือว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีร่วมคณะทั้งหมด มีแนวโน้มในการ
ตัดสินใจไปในแนวเดียวกันทั้งหมด เพราะเป็นการพิจารณาภาพรวมในการบริหารราชการ
แผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุผลดังกล่าว เมื่อพิจารณาสภาพแวดล้อมที่อยู่ภายใน คณะ
รัฐมนตรี จึงลดลงเหลือ 3 ตัวด้วยกัน คือ 1. นายกรัฐมนตรี 2. เรื่องที่พิจารณา และ
3. มติของคณะรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมในคณะรัฐมนตรีและการตัดสินวินิจฉัยในคณะรัฐ
มนตรี จะเห็นว่า ปัจจัยในการกำหนดผลของการพิจารณา คือ นายกรัฐมนตรี กับ เรื่อง
ที่พิจารณา นั้น ๆ ทั้งนายกรัฐมนตรีและเรื่องที่พิจารณาในคณะรัฐมนตรีนั้น ต่างก็จะเป็น
ตัวแปรอิสระอยู่ในขณะหนึ่งที่ยังไม่มีตัวแปรตัวใดมีน้ำหนักมากกว่าอีกตัวหนึ่ง แต่ถ้าตัวแปร
ตัวหนึ่งตัวใดมีน้ำหนักหรืออิทธิพลมากกว่าอีกตัวหนึ่งแล้ว ตัวแปรที่มีน้ำหนักหรืออิทธิพลมาก
กว่านั้น ก็จะทำหน้าที่เป็นตัวแปรอิสระในทันที มีผลให้ตัวแปรอีกตัวหนึ่งในสองตัวดังกล่าวก็
ต้องทำหน้าที่เป็นตัวแปรตามไปในทันที และผลของการตัดสินวินิจฉัยก็ต้องเป็นไปตามที่
ตัวแปรอิสระมีอิทธิพล และในทำนองเดียวกันนั้นถ้าตัวแปรตามตัวนั้นเกิดได้รับอิทธิพลเพิ่ม
ขึ้นจนมีเหนือตัวแปรอิสระตัวแรก ตัวแปรอิสระนั้นก็ต้องทำหน้าที่เป็นตัวแปรตามเพราะ
มีอิทธิพลน้อยกว่า และผลของการตัดสินวินิจฉัยในคณะรัฐมนตรีก็ต้องเป็นไปตามตัวแปร
ตัวหลังที่มีอิทธิพลเหนือกว่าตัวแปรตัวแรกนั้น ตัวอย่างเช่น

ในกรณีแรก ถ้าเราสมมติให้นายกฯเป็นตัวแปรอิสระ เรื่องที่ประชุมในคณะ
รัฐมนตรีก็จะเป็นตัวแปรตาม หมายความว่า นายกฯเป็นตัวกำหนดเรื่องที่จะนำเข้าไป
พิจารณาในคณะรัฐมนตรี ผลที่ออกมา ก็จะเป็นไปตามที่นายกฯต้องการ เพราะนายก
รัฐมนตรีมีอิทธิพลเหนือ เรื่องที่จะพิจารณา

ในกรณีที่สอง ถ้าการดำเนินการพิจารณาตัดสินในคณะรัฐมนตรี ในกรณีแรก
ดำเนินอยู่ระยะหนึ่ง ถ้านายกฯผ่อนน้ำหนักลงไม่กำหนดเรื่องที่จะนำเข้าไปประชุม เรื่อง
ต่าง ๆ ที่ข้าราชการประจำเสนอมามากขึ้น ๆ ก็จะต้องแข่งเข้าไปพิจารณาในคณะรัฐมนตรี
คือตัวเรื่องฯ มีน้ำหนักมากกว่านายกรัฐมนตรี เมื่อถึงเวลาพิจารณาตัดสินนายกฯก็ต้อง

พิจารณาเรื่องนั้นซึ่งนายกฯอาจไม่พอใจหรือไม่ต้องการให้ทำ แต่เมื่อเข้ามาอยู่ในสภาพแวดล้อมในการพิจารณาแล้ว นายกฯก็ต้องพิจารณาทางใดทางหนึ่งในเรื่องนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากตัวอย่างดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาภาพรวมของคณะรัฐมนตรีทั้งสอง จากนั้นที่การประชุมคณะรัฐมนตรีจึงได้กล่าวถึงผลมาแล้ว คือ ตลอดสมัยของทั้งสองคณะ จะปรากฏหลักฐานว่า มีเรื่องเชิงงานประจำ ประมาณ ร้อยละ 70 และมีเรื่องซึ่งมี เชิงนโยบาย ร้อยละ 30 (โดยประมาณทั้งคณะรัฐมนตรีทั้งสองชุดที่นำมาศึกษานี้) จากเหตุผลอิทธิพลของตัวแปรอิสระและตัวแปรตามที่กล่าวข้างต้นนี้ จึงสามารถอธิบายได้ว่าอิทธิพลที่นายกรัฐมนตรีมีต่อการกำหนดเรื่องที่จะประชุมในคณะรัฐมนตรี มีน้อยกว่า เรื่องต่าง ๆ ที่ข้าราชการประจำมีปัญหาจึงเสนอมาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจ ในลักษณะดังกล่าวนี้ ถ้านายกฯมีมติว่า จะต้องเอาเรื่องเชิงนโยบายเข้าไปพิจารณาเท่านั้น เรื่องเชิงที่เป็นนโยบายก็ต้องมากกว่าเรื่องเชิงงานประจำที่เป็นอยู่

ในทำนองเดียวกัน จากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน เป็นภาพรวมออกมาว่า คณะรัฐมนตรีมีเรื่องที่ตรงกับนโยบายเพียง ร้อยละ 9 เท่านั้น (ประมาณเท่า ๆ กันทั้งสองคณะ) ก็แสดงให้เห็นว่า นายกฯทั้งสองคนสามารถมีอิทธิพลเหนือเรื่องต่าง ๆ ที่นำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรีเพียง ร้อยละ 9 เท่านั้น ฉะนั้น จากที่คณะรัฐมนตรีทั้งสอง บริหารราชการแผ่นดิน สรุปได้ว่า มีเรื่องเชิงนโยบาย ร้อยละ 30 และมีเรื่องที่ตรงกับนโยบาย ร้อยละ 9 เท่านั้นจึงอาจอธิบายได้ว่า อิทธิพลของนายกฯต่อ เรื่องที่ประชุม นายกฯมีน้อยกว่า นั่นก็หมายความว่า ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี มีน้อยกว่า เรื่องต่าง ๆ ที่พิจารณาในคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากในการศึกษานี้ ได้กำหนดขอบเขตที่จะดำเนินการศึกษาถึงอิทธิพลภายในประเทศและโดยเฉพาะภายในคณะรัฐมนตรี โดยไม่เน้นสภาพแวดล้อมภายนอกฯดังนั้น เมื่อเราพิจารณาถึงการตัดสินใจวินิจฉัยในคณะรัฐมนตรี จึงเน้นที่ตัวนายกฯ กับเรื่องที่น่าเข้าไปพิจารณาเท่านั้น จึงวินิจฉัยการทำงานของคณะรัฐมนตรีได้ดังนี้.

ก. การบริหารไปสู่เป้าหมายได้ ของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

การพิจารณาการบริหารไปสู่เป้าหมายได้ จะพิจารณาจากบันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี 3,707 รายการ และ การใช้จ่ายงบประมาณประจำปีรายจ่าย ของคณะรัฐบาล ดังนี้.

1. การพิจารณาร่วมคณะ การบริหารราชการแผ่นดินของชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในด้านนโยบาย และในด้านลักษณะฯ คือ

ก) ผลของการบริหาร รายการที่เป็นเงินนโยบาย ร้อยละ 31.57 จากเหตุผลที่อธิบายมาข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า นายกฯสามารถกำหนดเรื่องเงินนโยบาย ร้อยละ 31.57 คือมีอิทธิพลเหนือระเบียบวาระ ร้อยละ 31.57 หมายความว่านายกฯ แสดงภาวะผู้นำผ่านการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องที่พิจารณา 31.57 และภาวะผู้นำที่น้อยกว่าระเบียบวาระ อีกร้อยละ 68.43 คือไม่สามารถจะควบคุมวาระได้ ร้อยละ 68.43

ข) ผลของการบริหารฯ รายการที่ตรงกันกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ในสภา ร้อยละ 9.12 หมายความว่า ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกฯผ่านวาระ นั้น มีอิทธิพลเหนือกว่าวาระ เพียง ร้อยละ 9.12 และภาวะผู้นำที่ต่ำกว่าวาระอีก ร้อยละ 90.88

ค) ผลการบริหารฯ มีรายการที่ช่วยชวมนาชาวไร้โดยตรง มี ร้อยละ 3.86 หมายความว่าภาวะผู้นำที่มีต่อวาระในด้านช่วยชวมนาฯ มีร้อยละ 3.86 ส่วนภาวะผู้นำที่ต่ำกว่าวาระด้านช่วยชวมนาฯ มี ร้อยละ 96.14

ในทำนองเดียวกันการแต่งตั้งโยกย้าย ร้อยละ 23.31 งานบริหารทั่วไป ร้อยละ 19.80 ด้านต่างประเทศ ร้อยละ 16.24 ด้านพระราชบัญญัติ ร้อยละ 11.00 สามารถอธิบายภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกฯผ่านเรื่องเหล่านั้น ร้อยละเช่นเดียวกัน

2. พิจารณาเน้นที่ตัวนายกรัฐมนตรี จากการเปรียบเทียบระหว่าง ในเรื่องเด่น ๆ ของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในหน้า 66 กับ นโยบายวิเคราะห้ หน้า 72-73 จะสอดคล้องกัน ร้อยละ 76.47 (13 ข้อ จาก 17 ข้อ) แสดงว่าโดยส่วนตัวมีความต้องการที่จะทำมากกว่าที่ทำได้ (ในข้อ 1.ข) ทำได้ ร้อยละ 8.69 เท่านั้น

3. พิจารณาจากงบประมาณ เมื่อพิจารณาจากการวิเคราะห์การใช้
งบประมาณประจำปีรายจ่าย กับวิเคราะห์นโยบาย 40 ข้อ (หน้า 77 กับ 72-73) จะ
เห็นว่า ในขณะที่งบประมาณ เน้น มหาศไทย กลาโหม คลัง หรือรายจ่ายอื่น ๆ เงิน
เดือน ก่อสร้าง แต่ นโยบายเน้นชวนาฯ ผู้มีรายได้น้อย ปัญหาท้องถิ่น ซึ่งตรงข้าม
กัน จะเห็นว่างบประมาณที่เป็นนโยบายด้วยนั้น ชัดกับนโยบายที่นายกรัฐมนตรีต้องการ

ข. การบริหารไปสู่เป้าหมายได้ของ ผลเอกเกียรียงศักดิ์ ชมะนันท

การบริหารจัดการไปสู่เป้าหมายได้ จะพิจารณาจากบันทึกการประชุม
ของคณะรัฐมนตรี 4,428 รายการ และการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีรายจ่าย ของคณะ
รัฐบาล ดังนี้.

1. การพิจารณาร่วมคณะ การบริหารราชการแผ่นดินของชุด ผลเอก
เกียรียงศักดิ์ ชมะนันท ในด้านนโยบายและในด้านลักษณะต่าง ๆ คือ.

ก) ผลของการบริหาร รายการที่เป็นเงินนโยบาย ร้อยละ 39.40
จากเหตุผลที่อธิบายมาข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า นายกฯ สามารถกำหนดเรื่องเงินโย
บายได้ ร้อยละ 39.40 คือนายกมีอิทธิพลเหนือวาระด้านนโยบาย ร้อยละ 39.40 จึง
หมายความว่า นายกฯแสดงภาวะผู้นำทางการเมืองผ่านการบริหารราชการแผ่นดิน ผ่าน
เรื่องต่าง ๆ ที่พิจารณาในคณะรัฐมนตรีได้ ร้อยละ 39.40 และภาวะผู้นำของนายกฯที่มี
น้อยกว่าวาระ อีก ร้อยละ 60.60

ข) ผลของการบริหารฯ รายการที่ตรงกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ใน
สภา ร้อยละ 9.39 หมายความว่า ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกฯผ่านวาระ นั้นมี
อิทธิพลเหนือกว่าวาระ เพียง ร้อยละ 9.39 และภาวะผู้นำที่มีต่ำกว่าวาระอีก ร้อยละ
90.61

ค) ผลการบริหารฯ มีรายการที่ช่วยชวนาฯชาวไร่โดยตรง มี
ร้อยละ 1.74 หมายความว่าภาวะผู้นำที่มีต่อวาระในด้านช่วยชวนาฯ มีร้อยละ 1.74
ส่วนภาวะผู้นำที่ต่ำกว่าวาระด้านช่วยชวนาฯ มี ร้อยละ 98.26

ในทำนองเดียวกัน วาระทั่วไป ร้อยละ 22.79 วาระแต่งตั้งโยกย้ายร้อยละ 17.12 วาระदानพระราชบัญญัติ ร้อยละ 14.68 และคานต่างประเทศ ร้อยละ 13.50 ก็สามารที่จะอธิบายภาวะผู้นำทางการเมืองของนายภคพ่ายเรื่องเหล่านี้ ร้อยละเช่นเดียวกัน

2. พิจารณาเน้นที่ตัวนายกรัฐมนตรี จากการเปรียบเทียบระหว่างเรื่องเด่น ๆ กับนโยบายวิเคราะห์ (ในหน้า 70 กับ 74-75) จะสอดคล้องกัน ร้อยละ 73.33 (11 ข้อใน 15 ข้อ) แสดงว่าโดยส่วนตัวแล้วนายภคพ่ายมีความต้องการที่จะทำมากกว่าที่ทำได้ (ในข้อ 1. ข.) ทำได้ ร้อยละ 9.39 เท่านั้น

3. พิจารณาจากงบประมาณฯ เมื่อพิจารณาจากงบประมาณวิเคราะห์ กับ นโยบายวิเคราะห์ (ในหน้า 77 กับ 74-75) จะเห็นว่า ในขณะที่งบประมาณเน้นมหาดไทย งบกลาง กลาโหม กับ รายจาวอื่น ๆ ก่อสร้าง เงินเดือน แต่ นโยบาย เน้นเสถียรภาพทางการเมือง ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น และเสริมสร้างความเข้าใจ ซึ่งไม่สอดคล้องกับที่นายภคพ่ายต้องการ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิเคราะห์เนื้อหาของบันทึกการประชุมที่ตรงกับนโยบาย

จากเนื้อหาในบันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรี ในบทที่ 2 หน้า 41 จะเห็นว่า คณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว.ถึกฤทธิ์ ปราโมช ในช่วงที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่นั้น มีรายการที่ตรงกับนโยบายที่แถลงกับสภา ร้อยละ 9.12 และ คณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ บริหารฯ ตรงกับนโยบายฯ ร้อยละ 9.39 ในการศึกษานี้ จึงต้องการทราบต่อไปว่า รายการต่าง ๆ ที่ตรงกับนโยบายนั้น เมื่อพิจารณาให้ละเอียดลงไปอีก จะเข้าหมวดหมู่ใดของงบประมาณที่วิเคราะห์ไว้ในแต่ละคณะอย่างไรบ้าง

ก. คณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว.ถึกฤทธิ์ ปราโมช

จากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี รายการที่ตรงกับนโยบาย ร้อยละ 9.12 นั้น เมื่อจัดเข้าหมวดหมู่ของนโยบายวิเคราะห์ทั้ง 40 ข้อ อย่างไม่ทราบชื่อ ใน 9.12 นั้น เป็นจำนวนรายการ 338 จาก 3,707 รายการ ใน 338 รายการเมื่อจัดลงในนโยบายวิเคราะห์ จะแสดงจำนวนดังนี้.

1. แก้ปัญหาชาวนาชาวไร่โดยตรง	จำนวน	61	เรื่อง
2. มีรายได้น้อยต้องการรายได้เพิ่ม	จำนวน	1	เรื่อง
3. ก่อนจะถึงฤดูทำนาไม่มีการทำ	จำนวน	4	เรื่อง
4. ปัญหาที่ดินยังไม่ได้รับการพิจารณา	จำนวน	-	เรื่อง
5. แต่ละท้องถิ่นขาดงบประมาณในการสร้างงาน	จำนวน	17	เรื่อง
6. การเพาะปลูกฤดูที่ 2518-19 ขาดงบประมาณ	จำนวน	1	เรื่อง
7. เงินทุนเอกชนดอกเบี้ยแพง ควรมีสถาบันฯ	จำนวน	-	เรื่อง
8. เงินทุนที่ประชาชนได้รับนำไปใช้ฟุ่มเฟือย	จำนวน	-	เรื่อง
9. การลงทุนในเมืองประโยชน์น้อยกว่าชนบท	จำนวน	-	เรื่อง
10. เกษตรกรต่างไม่มั่นใจในรายได้ฯ	จำนวน	8	เรื่อง
11. ยังไม่มีการประกันราคาผลผลิตการเกษตร	จำนวน	51	เรื่อง
12. ยางพารามีปัญหาด้านการผลิตและการตลาด	จำนวน	-	เรื่อง
13. อาชีพหลักของชาวไทยยังไม่ได้รับการสนับสนุน	จำนวน	10	เรื่อง
14. ประชาชนขาดที่อยู่อาศัยในเขตเมือง	จำนวน	9	เรื่อง
15. ขาดการสร้างงานให้กับประชาชน	จำนวน	3	เรื่อง
16. ประชาชนมีรายได้น้อยกว่าพัฒนา ต้องส่งเคราะห์จำนวน	จำนวน	5	เรื่อง
17. ขาดการบริการด้านการศึกษา/อาจารย์สุข	จำนวน	-	เรื่อง
18. ประชาชนขาดงานทำจะแก้ไขภายใน 5 ปี	จำนวน	1	เรื่อง
19. ประเทศมีปัญหาเงินเฟ้อมากขึ้นๆ ไม่หยุดยั้ง	จำนวน	-	เรื่อง
20. ประชาชนกลุ่มรายได้น้อยกระทบเงินเฟ้อ	จำนวน	37	เรื่อง

21	ปัญหาการผูกขาดในระบบการค้า	จำนวน	13	เรื่อง
22	ยังไม่มีหน่วยตรวจสอบการผูกขาดการค้าฯ	จำนวน	-	เรื่อง
23	ช่องว่างรายได้ประชาชนมีสูงมาก	จำนวน	-	เรื่อง
24	ระบบการศึกษาไม่เป็นธรรม	จำนวน	9	เรื่อง
25	ค่านิยมทางสังคมต้องปรับปรุง	จำนวน	8	เรื่อง
26	ปัญหาการทำกิน 85% เป็นคนชนบทต้องแก้กลไกฯ	จำนวน	2	เรื่อง
27	ประชาชนมีภาวะทางเศรษฐกิจต่ำมาก	จำนวน	-	เรื่อง
28	ปัญหาการปฏิรูปการบริหารของรัฐ	จำนวน	41	เรื่อง
29	การจัดกำลังทหารให้เพียงพอ กำลังและอาวุธ	จำนวน	19	เรื่อง
30	กำลังทหารของชาติยังขึ้นกับตัวบุคคลหรือกลุ่มฯ	จำนวน	-	เรื่อง
31	ทหารขาดการเสริมกำลังใจ	จำนวน	3	เรื่อง
32	ทหารขาดการประชาสัมพันธ์ความสามัคคีฯ	จำนวน	-	เรื่อง
33	ทหารขาดการมีส่วนร่วมกับประชาชน	จำนวน	-	เรื่อง
34	ปัญหาการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ	จำนวน	26	เรื่อง
35	ความสัมพันธ์กับต่างประเทศต้องเสมอกันฯ	จำนวน	8	เรื่อง
36	ยังไม่รับรองสาธารณูปโภคประชาชนเงิน	จำนวน	-	เรื่อง
37	ปัญหาการลดทหารต่างชาติภายใน 1 ปี	จำนวน	4	เรื่อง
38	ปัญหาการเจรจาฉันมิตรกับประเทศเพื่อนบ้าน	จำนวน	-	เรื่อง
39	ปัญหาการกระชับสัมพันธ์กับเอเซีย	จำนวน	-	เรื่อง
40	ปัญหาความผูกพันที่ยึดถือธรรมเนียมกับต่างประเทศ	จำนวน	-	เรื่อง

ศูนย์วิทยุทรัพย์สิน
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรียงลำดับจำนวนเรื่องในนโยบายวิเคราะห์ ชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

ลำดับ	นโยบายวิเคราะห์	จำนวนเรื่อง	ระดับน้ำหนัก
1	ปัญหาชาวนาชาวไร่	61	1
2	ยังไม่มีการประกันราคาผลผลิตการเกษตร	51	2
3	ปัญหาการปฏิรูปการบริหารของรัฐ	41	3
4	ประชาชนกลุ่มรายได้น้อยกระทบเงินเพื่อ	37	4
5	ปัญหาการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ	26	5
6	การจัดกำลังทหารให้เพียงพอ	19	6
7	แต่ละท้องถิ่นขาดงบประมาณเพื่อสร้างงาน	17	7
8	ปัญหาการผูกขาดของระบบการผูกขาด	13	8
9	อาชีพหลักของชาวไทยยังไม่ได้รับการสนับสนุน	10	9
10	ประชาชนชาติที่อยู่อาศัยในเขตเมือง	9	10
11	ระบบการศึกษาไม่เป็นธรรม	9	10
12	เกษตรกรไม่มั่นใจในรายได้	8	11
13	ค่านิยมทางสังคมต้องปรับปรุง	8	11
14	ความสัมพันธ์กับทุกประเทศต้องเสมอภาค	8	11
15	ประชาชนมีรายได้ต่ำกว่าพัฒนาต้องสงเคราะห์	5	12
16	ปัญหาการอุณหทหารต่างชาติภายใน 1 ปี	4	13
17	ขาดการสร้างงานให้กับประชาชน	3	14
18	ทหารขาดการเสริมกำลังใจ	3	14
19	ปัญหาการทำกินของคนชนบทเพราะกลไกรัฐ	2	15
20	มีรายได้น้อยต้องการรายได้เพิ่ม	1	16
21	ก่อนถึงฤดูหว่านไม่ม้งานทำ	1	16
22	การเพาะปลูกปี 2518-19 ขาดงบประมาณ	1	16
23	ประชาชนขาดงานทำฯ จะแก้ไขภายใน 5 ปี	1	16

ตารางที่ 10

เรียงลำดับจำนวนเรื่องที่ยังบริหารตรงกับนโยบายฯ

ข. คณะกรรมการชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

จากบันทึกของการประชุมคณะกรรมการฯ รายงานบริหารที่ตรงกับนโยบาย ร้อยละ 9.39 หรือจำนวน 416 เรื่อง จาก 4,428 เรื่องในคณะกรรมการชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นั้น เมื่อนำมาศึกษาโดยละเอียดลงไปอีกว่า รายงานเหล่านั้นได้ถูกจัดอยู่ในหมวดหมู่ใดของนโยบายวิเคราะห์ทั้ง 40 ข้อ จะปรากฏดังนี้.

1	ปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง	จำนวน	22	เรื่อง
2	การเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชน	จำนวน	15	เรื่อง
3	โอกาสที่แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วม	จำนวน	1	เรื่อง
4	ความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย	จำนวน	-	เรื่อง
5	การดำเนินนโยบายอิสระ	จำนวน	-	เรื่อง
6	การรักษาสิทธิเสรีภาพปฏิบัติตามพันธสัญญา	จำนวน	2	เรื่อง
7	การส่งเสริมสัมพันธไมตรีเศรษฐกิจการค้า	จำนวน	26	เรื่อง
8	ปัญหาการแทรกแซงและรุกรานฯ	จำนวน	-	เรื่อง
9	การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับอาเซียน	จำนวน	-	เรื่อง
10	การส่งเสริมการค้ากับประเทศกำลังพัฒนา	จำนวน	-	เรื่อง
11	การเสริมสร้างกำลังป้องกันประเทศ	จำนวน	8	เรื่อง
12	การขยายกำลังทหารเพื่อพัฒนาและการเมือง	จำนวน	3	เรื่อง
13	การผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์	จำนวน	13	เรื่อง
14	การเร่งรัดการฝึกกำลังฯต่อผู้ภัยคุกคามฯ	จำนวน	1	เรื่อง
15	การบำรุงขวัญของทหาร	จำนวน	2	เรื่อง
16	การให้ทหารมีส่วนร่วมพัฒนาฯ	จำนวน	-	เรื่อง
17	การมีส่วนร่วมกับหน่วยงานอื่นเพื่อความมั่นคง	จำนวน	2	เรื่อง
18	ปัญหาการป้องกันและปราบปรามการขนถ่ายจำนวน	จำนวน	10	เรื่อง
19	การปฏิบัติตามกฎหมายศุลกากรและเสียสละ	จำนวน	3	เรื่อง
20	การป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายฯ โดยไซมาตราการทางการเมือง	จำนวน	12	เรื่อง
21	การปราบปรามโจรฯให้ประชาชนร่วมมือ	จำนวน	1	เรื่อง
22	การปราบปรามยาเสพติด	จำนวน	8	เรื่อง
23	การชอราษฎรบังหลวง	จำนวน	10	เรื่อง
24	โครงสร้างระบบบริหารตำรวจและปกครอง	จำนวน	1	เรื่อง
25	ปัญหาการเอาผิดเอาเปรียบ ความยุติธรรม	จำนวน	5	เรื่อง
26	ปัญหาดินฟ้าอากาศกับการเกษตร	จำนวน	3	เรื่อง
27	สินการราคาสูง	จำนวน	6	เรื่อง
28	ปัญหาการส่งสินค้าออก	จำนวน	31	เรื่อง

29	เรงรัดหางบประมาณพัฒนาชนบท	จำนวน	18	เรื่อง
30	ปัญหาการเกษตรและฝนหลวง	จำนวน	1	เรื่อง
31	คณว่างงาน แก่โดยรัฐและเอกชน	จำนวน	4	เรื่อง
32	ปฏิรูปที่ดินช่วยเหลือแรงงานกลุ่มอาชีพ	จำนวน	53	เรื่อง
33	เสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ	จำนวน	21	เรื่อง
34	การใช้ทรัพยากรและสภาพแวดล้อม	จำนวน	41	เรื่อง
35	ร่วมมือกับอาเซียน	จำนวน	1	เรื่อง
36	ปัญหาภูมิวิสาหกิจ	จำนวน	65	เรื่อง
37	ความยุติธรรมและการล่าช้าพิจารณาคดี	จำนวน	7	เรื่อง
38	ปัญหาสาธารณสุขของประชาชน	จำนวน	7	เรื่อง
39	การส่งเสริมการศึกษา	จำนวน	11	เรื่อง
40	ปัญหาประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง	จำนวน	2	เรื่อง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



เรียงลำดับจำนวนเรื่องในนโยบายวิเคราะห์ ชุด พลเอกเกรียงศักดิ์

ลำดับ	รายการที่ตรงกับนโยบายวิเคราะห์	จำนวนเรื่อง	ระดับน้ำหนัก
1	ปัญหา รัฐวิสาหกิจ	65	1
2	ปฏิรูปที่ดินช่วยเหลือกลุ่มแรงงาน	53	2
3	การใช้ทรัพยากรและสภาพแวดล้อม	41	3
4	ปัญหาการส่งออกสินค้า	31	4
5	ส่งเสริมสัมพันธไมตรี เศรษฐกิจการค้า	26	5
6	ปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง	22	6
7	เสถียรภาพทางการเงินและการคลัง	21	7
8	เร่งรัดงานงบประมาณพัฒนาชนบท	18	8
9	เสริมสร้างความเข้าใจของประชาชน	15	9
10	การผลิตอาวุธยุทธโศปกรณ์	13	10
11	การส่งเสริมการศึกษา	11	11
12	ป้องกันและปราบปรามการบ่อนทำลาย	10	12
13	การชอราษฎรบังหลวง	10	12
14	การปราบยาเสพติด	8	14
15	การเสริมสร้างกำลังป้องกันประเทศ	8	14
16	ความยุติธรรมและการพิจารณาคดีอาญา	7	16
17	ปัญหาสาธารณสุขของประชาชน	7	16
18	ปัญหาสินการาค้าสูง	6	18
19	ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบความยุติธรรม	5	19
20	ทนายจ้างงานแก่โดยรัฐและเอกชน	4	20
21	การปฏิบัติตามกฎหมายหมิ่นกษัตริย์เสียดะ	3	21
22	การขยายกำลังทหารเพื่อการพัฒนา	3	21
23	สภาพดินฟ้าอากาศกับการเกษตร	3	21
24	การรักษาสิทธิและปฏิบัติตามพันธสัญญา	2	24
25	การบำรุงขวัญทหาร	2	24
26	การมีส่วนร่วมกับหน่วยงานอื่นเพื่อความมั่นคง	2	24
27	ปัญหาประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง	2	24
28	โอกาสที่ประชาชนแสดงความคิดเห็น	1	28
29	การเร่งรัดหนักกำลังต่อสู้ภัยคุกคาม	1	28
30	ปราบปรามโจรผู้ร้ายให้ประชาชนร่วมมือ	1	28
31	โครงสร้างการบริหารของตำรวจและ ปกครอง	1	28
32	ปัญหาการเกษตรและฝนหลวง	1	28
33	การรวมมอกบ่ออาเซียน	1	28

ลำดับความสำคัญในการบริหารเปรียบเทียบในคณะรัฐมนตรีทั้งสองชุด

ลำดับ	ชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช	ชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
1	ปัญหาชาวนาชาวไร่	ปัญหารัฐวิสาหกิจ
2	ยังไม่มีประกันราคาผลผลิตเกษตร	ปฏิรูปที่ดินและช่วยเหลือกลุ่มแรงงาน
3	ปัญหาการปฏิรูปการบริหารของรัฐ	การใช้ทรัพยากรและสภาพแวดล้อม
4	ประชาชนรายได้น้อยกระทบเงินเฟ้อ	ปัญหาการส่งออกสินค้าออก
5	ปัญหาการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ	ส่งเสริมพันธไมตรีเศรษฐกิจการค้า
6	การจัดกำลังทหารให้เพียงพอ	ปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง
7	แต่ละท้องถิ่นขาดงบประมาณ	เสถียรภาพทางการเงินการคลัง
8	ปัญหาการผูกขาดของระบบการค้า	เร่งรัดหางบประมาณพัฒนาชนบท
9	อาชีพหลักยังไม่ได้รับการสนับสนุน	เสริมสร้างความเข้าใจของประชาชน
10	ประชาชนชาติที่อยู่ในเขตเมือง	การผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์
11	ระบบการศึกษาไม่เป็นธรรม	การส่งเสริมการศึกษา
12	เกษตรกรไม่มั่นใจในรายได้ของตน	ป้องกันและปราบปรามการบ่อนทำลาย
13	ค่านิยมทางสังคมต้องปรับปรุง	การต่อต้านการทุจริตบังหลวง
14	สัมพันธ์ต่างประเทศกับความเสมอภาค	การปราบปรามยาเสพติด
15	ประชาชนมีรายได้ต่ำกว่าพันบาท	การเสริมสร้างกำลังป้องกันประเทศ

เรื่องสำคัญและเรื่องที่เรียกประชุมพิเศษ

เรื่องสำคัญ ๆ และเรื่องที่เรียกประชุมเป็นพิเศษ นั้นหรือเรื่องที่นายกรัฐมนตรี คำรินัน นั้นว่าเป็นเจตนาารมย์ของนายกฯอย่างยิ่ง ย่อมจัดว่าเป็นภาวะผู้นำทาง การเมือง ของนายกฯอย่างยิ่งด้วย คือเป็นเจตนาารมย์เดิมที่ยังไม่ได้รับการปรุงแต่งหรือมีอิทธิพลด้าน ทั่ว ๆ มาเปลี่ยนทิศทางไปบ้าง หรือยังไม่มี การเปลี่ยนทิศทางจนเสียเจตนาารมย์โดยสิ้นเชิง เจตนาารมย์เหล่านี้ย่อมมีน้ำหนักมาจาก การเป็นผู้นำคณะ โดยเฉพาะเรื่องที่ คำริ ยังเป็นการยืนยันที่แน่ชัดยิ่งขึ้นในความตองการของนายกรัฐมนตรี ฉะนั้นผู้ที่ศึกษาจึงถือว่า เรื่องในลักษณะทั้งสามดังกล่าว เป็นเรื่องที่ เป็นอิทธิพลของผู้นำคณะ เป็นเป้าหมายเป็นสิ่งที่ ต้องการของคณะ และเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้วยนั่นคือทิศทางและเป้าหมายที่ผู้นำ คณะชี้ทางให้คณะพรรค ซึ่งทั้งผู้นำคณะและคณะพรรคต่างก็ร่วมมือใจในเจตนาารมย์เดียวกันจะ ต้องร่วมกันบริหารไปสู่เป้าหมายอันเดียวกัน เพื่อทำให้บรรลุผลตามเป้าหมายดังกล่าว นั้น คือการบริหารไปสู่เป้าหมายได้ เรื่องหรือเป้าหมายดังกล่าวนี้จึงแสดงภาวะผู้นำทางการ เมืองของนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างยิ่ง ดังเรื่องตามสภาพแวดล้อมที่พิจารณาตัดสินดังนี้

ก. ในคณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว.ถึกฤทธิ ปราโมช

จากเรื่องที่มีการประชุมนัดแรก เรื่องสำคัญที่เรียกประชุมเป็นกรณีพิเศษ และเรื่องทีนายกรัฐมนตรีคำริ คือ

1. สภาพแวดล้อมภายในคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น

- ก) การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
- ข) การแต่งตั้งเลขา, รองเลขานายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
- ค) การแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ
- ง) การตรากฎหมายต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

2. สภาพแวดล้อมภายในประเทศ ตัวอย่างเช่น

- ก) ขอดังงบสภาตำบล
- ข) แต่งตั้งกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาฯ
- ค) งบประมาณและการดำเนินการแก้ไขปัญหาการจราจร, คำริ นายกฯ
- ง) การแก้ไขความสงบเรียบร้อยของสถานการณ์บ้านเมือง

3. สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ ตัวอย่างเช่น

- ก) สถานการณ์ด้านชายแดนเขมร
- ข) ขยายเวลาประกาศกฎอัยการศึกอีก 1 ปี ทั้ง 30 จังหวัด
- ค) ตั้งตัวแทนภาคชาติไทยเข้าไปในภาคสากลปัญหาผู้อพยพ
- ง) การลดทหารสหรัฐออกจากประเทศไทย

ข. ในคณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

จากเรื่องที่มาจากการประชุมนัดแรก เรื่องสำคัญที่เรียกประชุมเป็นกรณีพิเศษ และเรื่องที่น่าสนใจของนายกรัฐมนตรีคือ

1. สภาพแวดล้อมภายในคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น

- ก) แต่งตั้งเลขานุการคณะรัฐมนตรี
- ข) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
- ค) คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ
- ง) การมอบหมายงานและอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีกับราชการ

2. สภาพแวดล้อมภายในประเทศ ตัวอย่างเช่น

- ก) การร่างพระราชกฤษฎีกาเพิ่มให้ประธานสภานโยบายฯ
- ข) การแต่งตั้งคณะเวรเข้าเฝ้าของคณะรัฐมนตรีในงานราชพิธี
- ค) การปรับปรุงข้าราชการวิฑูและโทรทัศน์
- ง) การใช้มาตรา 27 ลงโทษเกี่ยวกับยาเสพติดและป่าไม้

3. สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ ตัวอย่างเช่น

- ก) การประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาแผนโคลัมโบ ครั้งที่ 26
- ข) การให้สัมภาษณ์ของนายเอียงสาร์
- ค) การบินผ่านน่านฟ้า ลาวและเวียตนาม
- ง) ขออนุมัติลงนามแบ่งเขตกันทะเล ไทย-อินเดียน-อินโดจีน

สภาพแวดล้อมกับการเสนอเรื่องในคณะรัฐมนตรี

ในการเสนอเรื่องเข้าประชุมในคณะรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และ ชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะเห็นว่าสภาพแวดล้อม มีส่วนช่วย อยู่ด้วย ในสภาพแวดล้อมทั้งสามประการดังนี้

ก. สภาพแวดล้อมภายในคณะรัฐมนตรี

สภาพแวดล้อมภายในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นสภาพแวดล้อมที่อยู่ในคณะรัฐมนตรีและสภาพแวดล้อมนี้มีอิทธิพลกำหนดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการ หรือกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นอย่างใด โดยเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งยอมได้รับอิทธิพล จากสภาพแวดล้อมภายนอกคณะรัฐมนตรีทั้งสภาพแวดล้อมภายในประเทศและสภาพแวดล้อมจากต่างประเทศ แต่นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตัดสินใจโดยเรื่องที่นายกฤษฎาพิจารณานั้น มีทั้งเรื่องที่นายกฤษฎามีอิทธิพลเพียงพอที่จะกำหนดได้ และมีเรื่องที่อิทธิพลของนายกฤษฎาน้อยกว่าก็ จะต้องถูกกำหนดด้วยเช่นกันกล่าวคือ

ในชุดคณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช การแต่งตั้งเลขาธิการและการ แต่งตั้งกรรมการฝ่ายต่าง ๆ นายกฤษฎา ถูกกำหนดให้แต่งตั้งเพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายบังคับไว้ รวมทั้งการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้การประชุมพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จะทำงานได้สะดวกและได้ข้อมูลเพิ่มเติมครบถ้วน ขึ้น ซึ่งเป็นช่วงการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต่อเนื่องมาจากสมัชชาและสภานิติบัญญัติ

ส่วนในชุดคณะรัฐมนตรีของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เข้ามาบริหารเลย โดยไม่ผ่านขั้นตอนการบริหารตามปกติ จึงต้องทำคำสั่งนโยบายของคณะรัฐมนตรีระยะ หลังที่เข้ามาบริหารแล้ว การแต่งตั้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ต่างจากปกติ คือ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีคนเดิมถูกระงับไปในช่วงปฏิวัติ เลขานุการของคณะปฏิวัติทำหน้าที่ แทน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวมทั้งคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ด้วย ฉะนั้น นายกรัฐมนตรีก็ จะถูกกำหนดด้วย จะต้องทำตามคณะปฏิวัติ แต่การมอบหมายงานให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการแผ่นดินนั้น นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดเอง

ฉะนั้นการตัดสินใจในคณะรัฐมนตรีทั้งสองชุดจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสองอย่าง คือ ตัวนายกรัฐมนตรี และเรื่องที่น่าเข้าพิจารณา ถ้านายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดเรื่องที่พิจารณา นายกฤษฎาเป็นตัวแทนอิสระที่มีอิทธิพลที่จะคุมเรื่องหรือมติในคณะรัฐมนตรี ถ้านายกฤษฎาไม่สามารถ



กำหนดเรื่องที่พิจารณาได้แล้ว เรื่องต่าง ๆ ที่ถูกค้นเข้ามาด้วยความต้องการของข้าราชการประจำ ก็จะเป็นตัวหรือปัจจัยที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามที่อัยการรัฐมนตรีมีสิทธิพลน้อยกว่าระบบงานในการเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี ทางเลือกของนายฯ ก็จะถูกจำกัดลง ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินก็จะลดลงด้วย

ข. สภาพแวดล้อมภายในประเทศ

สภาพแวดล้อมภายในประเทศ เป็นสภาพแวดล้อมที่กว้างขวางขึ้น รอบ ๆ คณะรัฐมนตรีซึ่งมีสิทธิพลมาจากทั่วทิศจากภายในประเทศ คณะรัฐมนตรีจะต้องกระทบและต้องต่อสู้กับสิทธิพลเหล่านั้นในการกำหนดเรื่องที่จะพิจารณาในคณะรัฐมนตรี หรือถูกกำหนดเรื่องที่พิจารณาในคณะรัฐมนตรีจากสภาพแวดล้อมและสิทธิพลที่แวดล้อมอยู่โดยไม่รู้ตัว ก็ได้ จึงขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งในภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีกับระดับสิทธิพลจากสภาพแวดล้อมนั้น ๆ เช่น

ในชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เรื่องขอตั้งสภาตำบล, แต่งตั้งกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาและของงบประมาณและการดำเนินการแก้ไขกฎหมายจราจรตามที่นายฯ ดำริเอง ทั้งสามเรื่องนี้อยู่ในลักษณะที่นายฯ มีสิทธิพลเหนือสภาพแวดล้อมสามารถกำหนดเรื่องได้ ตัวนายฯ ทำหน้าที่เป็นตัวแปรอิสระ เรื่องทั้งสามทำหน้าที่เป็นตัวแปรตามที่นำมาพิจารณาในคณะรัฐมนตรี เพราะนายฯ มีอำนาจที่จะไม่นำเรื่องทั้งสามเข้าพิจารณาก็ได้ ถ้าไม่ต้องการพิจารณา แสดงให้เห็นว่าภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีมีสูงกว่าระบบที่นำเรื่องเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี

ในชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็เช่นเดียวกัน สภาพแวดล้อมภายในประเทศจะต้องมีสิทธิพลต่อการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี เช่น การเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมของสภาปฏิวัติ การแต่งตั้งคณะกรรมการสัดเวรเข้าเฝ้าฯ และการปรับปรุงงานวิทยุและโทรทัศน์ ถูกสภาพแวดล้อมกำหนด นายกรัฐมนตรีอาจกำหนดหรือบางเรื่องตัวนายกรัฐมนตรีอาจถูกกำหนดโดยสภาพแวดล้อมหรือระบบอื่น ๆ ก็ได้

ดังที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีทั้งสองชุด ต้องตกอยู่ในสภาพแวดล้อมและสิทธิพลต่าง ๆ จากภายในประเทศ ส่วนสิทธิพลของนายฯ มากหรือน้อยกว่าจะแสดงเมื่อเรื่องเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี นายฯ กำหนดหรือสภาพแวดล้อมกำหนด

ก. สภาพแวดล้อมจากภายนอกประเทศ

สภาพแวดล้อมจากภายนอกประเทศนั้น เป็นสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งสิ้น ที่มีอิทธิพลต่อประเทศไทยรวมทั้งสภาพแวดล้อมภายในประเทศที่ถูกสภาพแวดล้อมจากผลของอิทธิพลนอกประเทศด้านต่าง ๆ สภาพแวดล้อมเหล่านั้นจะกระทบกับอิทธิพลของนายกรัฐมนตรีแล้วส่งผลให้เกิดระเบียบวาระหรือเรื่องที่จะนำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี เช่น

ในคณะรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช สถานการณ์ด้านชายแดนเขมรกับการขยายกฎอัยการศึก การตั้งตัวแทนเข้าเป็นกรรมการกาชาดสากล และการถอนทหารสหรัฐออกจากประเทศไทย เป็นอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมจากภายนอกประเทศทั้งสิ้น ที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยและการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี ในสามเรื่องแรก เป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีอยู่ภายใต้อิทธิพลจึงต้องนำเรื่องเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี แต่ในเรื่องถอนทหารสหรัฐออกจากประเทศไทยนั้น เป็นดุลยอำนาจด้านต่างประเทศ เนื่องจากนายฯ ได้ประเมินสถานการณ์ จึงตัดสินใจให้สหรัฐถอนฐานทัพออกไป จึงนำเรื่องเข้าพิจารณา ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ถือว่าเป็นสภาพภาวะผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็งของนายกรัฐมนตรีที่กล้าต่อสู้กับอำนาจของสหรัฐอเมริกา สามเรื่องแรก นายกรัฐมนตรีถูกกำหนดต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนตาม แต่เรื่องหลัง นายกรัฐมนตรีเป็นคนกำหนดเรื่องเอง จึงเป็นตัวแปรอิสระ

ในคณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ การประชุมคณะกรรมการโคลัมโบ การให้สัมภาษณ์ของนายเอียงสาร์ เป็นสภาพแวดล้อมจากภายนอกประเทศ ที่มีอิทธิพลสูงกว่าภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี ถือได้ตกลงรับเรื่องโคลัมโบไว้ และการให้สัมภาษณ์ของนายเอียงสาร์ มีผลกระทบต่อรัฐบาลไทย เพื่อแก้สถานการณ์ นายฯ จึงถูกบังคับให้นำเรื่องเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี ส่วนการบินผ่าน่านฟ้าประเทศลาวและเวียตนาม และการขออนุมัติลงนามข้อตกลง เป็นภาวะผู้นำทางการเมืองของนายฯ ที่มีเหนือกว่าได้นำสถานการณ์มาเป็นประโยชน์

จากสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศที่คณะรัฐมนตรีทั้งสองชุดต้องกระทบนั้น เมื่อพิจารณาจากเรื่องทีเสนอในคณะรัฐมนตรีว่าเรื่องใด นายกรัฐมนตรีมีอิทธิพลหรือมีสภาพที่ภาวะผู้นำทางการเมืองสูงกว่า ก็จะต้องดูที่เป้าหมายหรือผลงานการบริหารของคณะรัฐมนตรี ถ้าเป็นการนำสถานการณ์ ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกฯ ย่อมต้องสูงกว่าถ้าเป็นการนำเรื่องเข้าพิจารณาเพื่อแก้สถานการณ์ ก็แสดงว่า ภาวะผู้นำทางการเมืองย่อมมีน้อยกว่าอิทธิพลจากสภาพแวดล้อม ในกรณีนี้ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีมีมากกว่า แสดงว่า ตรงกับทฤษฎีการบริหาร ที่มีการบริหารไปสู่เป้าหมายได้จึงอาจกล่าวได้ว่า ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีมีสูง ในทางกลับกัน หากต้องพิจารณาในกรณีเพื่อแก้ไขสถานการณ์ ก็จะตรงข้ามกับทฤษฎีการบริหาร คือไม่สามารถบริหารสู่เป้าหมายได้ แสดงว่า ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีมีไม่เพียงพอ

และจากการวิเคราะห์เรื่องสำคัญ ๆ และเรื่องที่มีการเรียกประชุมคณะรัฐบาลเป็นกรณีพิเศษ ตลอดจนเรื่องต่าง ๆ ที่นายกรัฐมนตรีดำริ เมื่อเปรียบเทียบกับ อิทธิพลของสภาพแวดล้อม จึงแสดงให้เห็นว่า นายกรัฐมนตรีมีความสำคัญที่สุดในการบริหาร ทั้งนี้เพราะเรื่องต่าง ๆ ที่จะประชุมพิจารณาในคณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีจะต้องกำหนด เพื่อให้ผลของการบริหารเป็นไปตามนโยบายที่ต้องการหรือนโยบายที่ได้แถลงไว้ในสภา ถึงแม้ว่านายกฯ จะไม่สามารถกำหนดเรื่องได้ทั้งหมดก็ตามที แต่ในส่วนที่นายกฯ สามารถกำหนดได้นั้น ถือได้ว่าเป็นไปสู่มุ่งเป้าหมายในการบริหาร สามารถนำคณะบริหารไปสู่เป้าหมายหรือนำไปสู่เป้าหมายนำไขสู่ความสำเร็จได้

ศูนย์วิทยพัชรากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ จะวิเคราะห์จากผลในการศึกษา เรื่องนโยบายกับมติของ คณะรัฐมนตรีไทยระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 ตามสมมติฐานในการศึกษาที่ตั้งไว้รวมสอง สมมติฐาน ดังต่อไปนี้.

ก. สมมติฐานที่ 1.

" การเมืองในระบบเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรีมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจกำหนดนโยบาย บริหารให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร." และ
" การเมืองในระบบไม่มีการเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรีมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจกำหนด นโยบายบริหาร ให้เป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งมักจะไม่สอดคล้องกับ ความ ต้องการของประชาชน."

ถ้าเราจะพิจารณาประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ทั้งหมดแล้วแบ่งเป็นกลุ่มตามลักษณะ ของการปกครองประเทศอย่างกว้าง ๆ แล้วจะมีสามกลุ่มคือ กลุ่มทุนนิยม กลุ่มวิพากษ์ และกลุ่มในประเทศโลกที่สาม กลุ่มทุนนิยม คือกลุ่มประเทศที่มีการปกครองที่เปิดกว้างมี การเลือกตั้งทั่วไป เพื่อหาผู้บริหารประเทศจากหลาย ๆ แบบแล้วมารวมกันในสภาผู้แทนฯ เพื่อถกเถียงกันอย่างมีหลักเกณฑ์ในสภาฯ หาแนวทางที่เห็นชอบร่วมกันในส่วนใหญ่แล้วก็ปัก กรองไปตามแนวนั้น คือ มี ส.ส. มีสภาผู้แทนราษฎร และสภาฯ เป็นผู้เลือกฝ่ายบริหาร ผู้ บริหารหรือคณะผู้บริหารก็จะบริหารตามที่ตกลงไว้ การปกครองเป็นอิสระในตัวเอง เป็น ที่ยอมรับกันว่ามีความชอบธรรมกับทุกฝ่าย หรือที่เรียกกลุ่มนี้ว่า กลุ่มประเทศประชาธิปไตย กลุ่มวิพากษ์ เป็นกลุ่มที่แตกตัวมาจากกลุ่มแรก เพราะในเวลาต่อมาเริ่มมองเห็นว่าบุคคล บางพวก เช่นกรรมกรซึ่งมีจำนวนมากทั่วประเทศ น่าจะได้สิทธิในการบริหาร และกำหนด การบริหารประเทศ จึงยกเลิกวิธีการของกลุ่มแรก แล้วรวบรวมกรรมกรส่วนใหญ่ทั้งประ เทศมาเลือกตั้งกันเป็นการเฉพาะกรรมกรหรือพรรคกรรมกร แล้วเลือกผู้บริหารมาปกครอง ตามที่สภากรรมกรส่วนใหญ่ต้องการ มีความเป็นอิสระในตัวเอง หรือที่เรียกกลุ่มนี้ว่า กลุ่ม ประเทศสังคมนิยมหรือกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ กลุ่มโลกที่สาม กลุ่มประเทศในโลกที่สาม นี้ มักเป็นประเทศเล็กหรือประเทศที่กำลังพัฒนา มักไม่มีความเป็นอิสระในตัวเอง จะต้อง พึ่งพาประเทศใหญ่ ๆ ที่เป็นอิสระในตัวเองของกลุ่มประเทศทุนนิยมหรือกลุ่มวิพากษ์ และมี การปกครองโน้มเอียงไปตามประเทศใหญ่ที่ตนพึ่งพาในด้านทรัพยากร เทคโนโลยีฯลฯ

ประเทศไทย สำหรับประเทศไทยจัดว่าอยู่ในกลุ่มประเทศในโลกที่สามต้องพึ่งพาประเทศไทย ๆ ที่เป็นอิสระในบางประการ เช่น ทรัพยากร เทคโนโลยีในกลุ่มประเทศพหุนิยมเช่นอเมริกาฯ การปกครองมีการเลือกตั้งทั่วไป มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารเข้าไปบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้การควบคุมของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา ผู้บริหารจะต้องแถลงนโยบายของคณะให้กับสภาผู้แทนราษฎรได้ทราบและลงมติไว้วางใจให้เข้าบริหารจึงจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลได้เข้าบริหารแล้ว ก็จะต้องมีการประชุมคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายบริหารหรือกำหนดมติของคณะรัฐมนตรีทุกสัปดาห์ และในการประชุม คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาตัดสินวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อพิจารณาตามทฤษฎีการตัดสินใจ การตัดสินใจจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีองค์ประกอบ คือ ผู้ตัดสินใจ (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) มีเป้าหมาย (นโยบายของคณะรัฐบาล) มีทางเลือก (คือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีการพิจารณาตัดสินว่าจะเลือกปฏิบัติอย่างไร) และจะต้องมีสภาพแวดล้อม (คือมีผู้ตัดสินใจ มีเรื่องที่จะพิจารณาและมีผลของการตัดสินใจ)

ส่วนการตัดสินใจวินิจฉัยนั้น จะได้ผลมากน้อยเพียงใด ตรงกับนโยบายหรือไม่ อยู่ที่ตัวนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประกอบด้วย เรื่องต่าง ๆ ที่นำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการบริหารราชการแผ่นดิน และในการบริหารนี้ มีหลักใหญ่ในการบริหารที่จะต้องบริหารให้เป็นไปหมายถึงนโยบายของรัฐบาล ในการบริหารนี้จะเป็นไปตามนโยบายเพียงใดอยู่แล้วแต่อิทธิพลของนายกรัฐมนตรีกับอิทธิพลของระบบราชการในการเสนอเรื่อง ถ้าอิทธิพลของนายกรัฐมนตรีมีมาก เรื่องต่าง ๆ นายฯสามารถที่จะกำหนดให้นำเข้า บรรจุในระเบียบวาระได้มากและตรงกันนโยบาย แต่ถ้าอิทธิพลของนายกรัฐมนตรีไม่เน้น การคัดเลือกเรื่องและจำนวนเรื่องที่เสนอ อิทธิพลของระบบราชการที่มีความจำเป็นที่จะต้องเสนอเพื่อแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานหรือเสนอเพื่อความเห็นชอบในการปฏิบัติงานก็จะมีมากกว่า เรื่องที่คณะรัฐมนตรีต้องการให้เป็นไปตามนโยบาย อิทธิพลทั้งสองนี้จะต้องต่อสู้หรือขัดแย้งซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา นั้นหมายความว่า ถ้าภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีมีมาก ก็จะสามารถบริหารได้ตามนโยบายได้มาก แต่ถ้าภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีในขณะใดมีน้อยกว่าระบบการเสนอเรื่องตามปกติ การบริหารตามนโยบายของรัฐบาลก็จะได้น้อยกว่าปกติ

ฉะนั้น ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้เกิดผลในการบริหารให้ได้ตามนโยบายที่แถลงไว้ และในทางกลับกัน ถ้าเราตรวจสอบผลของการบริหารว่าได้ตามนโยบายเพียงใด ก็ย่อมแสดงถึงน้ำหนักในภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีมากเพียงนั้น (รัฐมนตรีรวมคณะจะมีแนวโน้ม เช่นเดียวกับตัวนายกรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำหรือหัวหน้าที่จะต้องควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐบาลที่แถลงไว้ในสภา และสภาก็จะเป็นฝ่ายควบคุมนโยบายให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีแถลงอีกชั้นหนึ่ง)

ในการศึกษา เรื่องนโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีไทยระหว่าง พ.ศ. 2518-23 เป็นการศึกษาและตรวจสอบผลของการบริหารรายขอของคณะรัฐมนตรีในชุดทั้งสอง คือ

1. คณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ตลอดระยะเวลาในการบริหารราชการแผ่นดิน 13 เดือน มีรายการที่บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น 3,707 รายการ เป็นรายการเชิงนโยบาย ร้อยละ 31.57 และเป็นรายการเชิงงานประจำ ร้อยละ 68.43 และในจำนวนรายการทั้ง 3,707 รายการนี้ เมื่อตรวจสอบดูว่า การบริหารนี้สามารถบริหารได้ตรงกับนโยบายของรัฐบาลเท่าใด ไม่ตรงเท่าใด จะได้ผลดังที่รายการที่บันทึกการประชุมฯ ตรงกับนโยบายฯ ร้อยละ 9.12 และ ไม่ตรงกับนโยบาย ร้อยละ 90.88 ส่วนรายการที่ช่วยเหลือชาวนาข้าวไร่โดยตรง ใน 3,707 รายการนั้นมี เพียง ร้อยละ 3.86 เท่านั้น

จากผลการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้ จากพื้นฐานของทฤษฎี การตัดสินใจ วินิจฉัยและพื้นฐานของทฤษฎีภาวะผู้นำทางการเมือง จึงอาจจะพิสูจน์ได้ว่าในการบริหารราชการแผ่นดินของ นายกรัฐมนตรี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ท่านได้พิจารณาตัดสินใจ และใช้ภาวะผู้นำทางการเมือง ผ่านออกมาเป็นผลการประชุมคณะรัฐมนตรี ในเชิงนโยบาย ร้อยละ 31.57 และเชิงงานประจำ ร้อยละ 68.43 หมายความว่าค่อนนโยบายได้เพียง ร้อยละ 31.57 และไม่สามารถค่อนนโยบายได้ ร้อยละ 68.43 ในทำนองเดียวกัน ในส่วนที่ค่อนนโยบายได้นั้น เป็นนโยบายที่ตรงกับนโยบายที่แถลงไว้ในสภาเพียง ร้อยละ 9.12 และบริหารพลาดเป้าหมายของรัฐบาล ร้อยละ 90.88 ส่วนการบริหารฯ ทั้งหมดตลอดสมัยนั้น เป็นเรื่องที่ช่วยเหลือชาวนาข้าวไร่ ร้อยละ 3.86 รายการ (จาก 3,707 รายการ เป็นเรื่องที่ช่วยเหลือชาวนาฯ 143 รายการ)

2. คณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ตลอดระยะเวลาในการบริหารราชการแผ่นดิน 18 เดือน มีรายการที่บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ทั้งสิ้น 4,428 รายการ เป็นรายการเชิงนโยบาย ร้อยละ 39.40 และเป็นรายการ เชิงงานประจำ ร้อยละ 60.60 ในจำนวนรายการทั้งหมด 4,428 รายการนี้เมื่อตรวจสอบดูว่าการบริหารนี้สามารถบริหารได้ตรงกับนโยบายของรัฐบาลเท่าใด ไม่ตรงเท่าใด ได้ดังนี้ รายการที่บันทึกการประชุมฯ ตรงกับนโยบาย ร้อยละ 9.39 และไม่ตรงกับนโยบาย ร้อยละ 90.61 ส่วนรายการที่ช่วยเหลือชาวนาชาวไร่โดยตรง ใน 4,428 รายการนั้นมีเพียง ร้อยละ 1.74 เท่านั้น

จากผลการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้ จากพื้นฐานของทฤษฎี การตัดสินใจ วิจัยและพื้นฐานของทฤษฎีภาวะผู้นำทางการเมือง จึงอาจพิสูจน์ได้ว่า ในการบริหารราชการแผ่นดินของ นายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ท่านได้พิจารณาตัดสินใจ วิจัยและใช้ภาวะผู้นำทางการเมือง ผ่านออกมาเป็นผลการประชุมคณะรัฐมนตรี ในเชิงนโยบาย ร้อยละ 39.40 และเชิงงานประจำ ร้อยละ 60.60 หมายความว่าสามารถคุมนโยบายได้เพียง ร้อยละ 39.40 และไม่สามารถคุมนโยบายได้ ร้อยละ 60.60 ในทำนองเดียวกัน ในส่วนที่คุมนโยบายได้นั้นเป็นนโยบายที่ตรงกับนโยบายที่แถลงไว้ในสภาฯ เพียง ร้อยละ 9.39 และบริหารพลาดเป้าหมายของรัฐบาล ร้อยละ 90.61 ส่วนการบริหารทั้งหมดตลอดสมัยนั้น เป็นเรื่องที่ช่วยชาวนาชาวไร่ ร้อยละ 1.74 รายการ(จาก 4,428 รายการ เป็นเรื่องที่ช่วยชาวนาฯ 77 รายการ)

3. เปรียบเทียบคณะรัฐมนตรีทั้งสองที่มีแนวโน้มที่เหมือนกัน ผลในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีทั้งสองชุดที่มีแนวโน้มไปทางเดียวกันคือ สามารถควบคุมนโยบายได้น้อยเท่า ๆ กัน คือ ประมาณ ร้อยละ 30-40 และรายการเชิงงานประจำมีมาก คือประมาณ ร้อยละ 60-70 ส่วนการบริหารที่ตรงกับนโยบาย ประมาณ ร้อยละ 9 เท่านั้น

4. เปรียบเทียบคณะรัฐมนตรีทั้งสองที่บริหารมีผลต่างกัน จากที่คณะรัฐมนตรีทั้งสองชุดสามารถควบคุมการบริหารได้ตรงกับนโยบายประมาณ ร้อยละ 9 นี้ เมื่อพิจารณาในเนื้อหา ในหน้า 86 และหน้า 89 ในลำดับความสำคัญที่สุดของแต่ละคณะ 7 ลำดับจะปรากฏจำนวนเรื่องแต่ละลำดับเปรียบเทียบดังนี้

ผลการบริหารเปรียบเทียบสองรัฐบาลที่ให้ลำดับความสำคัญของเรื่อง
ที่ตรงกับนโยบายของแต่ละรัฐบาล และคัดลอกมา 7 ลำดับ

ลำดับ	ชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช รายการ	ชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รายการ
1	ปัญหาช่วยชาวนาชาวไร่ 61	ปัญหารัฐวิสาหกิจ 65
2	การประกันราคาผลผลิตเกษตร 51	ปฏิรูปที่ดินช่วยกลุ่มแรงงาน 53
3	การปฏิรูปการบริหารของรัฐ 41	การใช้ทรัพยากรมนุษย์ 41
4	ชนกลุ่มน้อยกระทบเงินเฟ้อ 37	ปัญหาการส่งสินค้าออก 31
5	ปัญหาการรักษาผลประโยชน์ชาติ 26	สัมพันธไมตรี เศรษฐกิจการค้า 26
6	จัดกำลังทหารให้เพียงพอ 19	ปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง 22
7	แต่ละท้องถิ่นขาดงบประมาณ 17	เสถียรภาพการเงินการคลัง 21

ตารางที่ 13 ผลการบริหารตามลำดับความสำคัญเทียบสองรัฐบาล

เปรียบเทียบ นโยบายวิเคราะห์ 7 ลำดับความสำคัญ จาก 40 ลำดับของสองรัฐบาล

ลำดับ	ชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	ชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
1	ชาวนาส่วนใหญ่ทุกข์ยากขาดน้ำ หนี้มาก	ปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง
2	คนมีรายได้น้อยต้องการเพิ่มขึ้น	การเสริมสร้างความเข้าใจกับประชาชน
3	ก่อนจะถึงฤดูทำนาไม่ม้งานทำ	โอกาสที่ประชาชนแสดงความคิดเห็น
4	ปัญหาท้องถิ่นยังไม่ได้พิจารณาทั่วถึง	การขาดศรัทธาในประชาธิปไตย
5	แต่ละท้องถิ่นขาดงบประมาณ	การดำเนินนโยบายอิสระ
6	การเพาะปลูกปี 18-19 ขาดงบฯ	การรักษาสิทธิและปฏิบัติตามพันธสัญญา
7	เงินกู้เอกชนดอกเบี้ยแพง	ส่งเสริมสัมพันธไมตรีและเสมอภาคฯ

ตารางที่ 14 ลำดับนโยบายที่สำคัญ 7 ลำดับของสองรัฐบาล

ในการพิจารณาความแตกต่างที่ส่งรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดิน เฉพาะใน
 ส่วนที่รัฐบาลทั้งสอง สามารถควบคุมนโยบายให้ตรงกับนโยบายที่แถลงไว้ในสภาได้เพียง
 ร้อยละ 9 นั้น เมื่อพิจารณาในตารางที่ 13 และ 14 จะเห็นได้ชัดเจนว่า รัฐบาลชุด
 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช มีนโยบาย(วิเคราะห์ 7 ข้อ แล้วเสนอเรื่องที่เหมาะสมในคณะรัฐ
 มนตรี (7 ลำดับที่ถัดมาแสดงในตารางที่ 13) มีแนวโน้มที่สอดคล้องกันมาก นโยบาย
 สำคัญในลำดับที่ 1 ชวนาส่วนใหญ่ทุกข่ากชาคนำ หนักมาก ก็เสนอปัญหาในคณะรัฐมนตรี
 เป็นความสำคัญลำดับที่ 1 ปัญหาช่วยชวนาชาวไร่ 61 รายการ มากกว่ารายการอื่น ๆ
 นโยบายข้อที่ 2 คนมีรายได้น้อยๆ เรื่องที่เสนอในคณะรัฐมนตรีก็ลำดับ 2 คือ การประ
 กันราคาผลิตภัณฑ์เกษตร 51 รายการ และ ข้อ 3 - 4 นโยบาย ก่อนถึงฤดูหนาวไม่
 มีงานทำและข้อที่ 4 นโยบายปัญหาท้องถิ่นขาดงบประมาณ ในรายการเสนอเรื่องเข้า
 คณะรัฐมนตรี มีลำดับที่ 3 - 4 มีการปฏิรูปการบริหารของรัฐและชนกลุ่มน้อยกระทบเงิน
 เปื้อ ฯลฯ ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรี ชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้
 บริหารราชการแผ่นดินไปตามนโยบายและตรงนโยบายอย่างยิ่ง(ในส่วนที่ควบคุมนโยบาย
 ได้) ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นไปตามที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศต้องการ (สภาผู้แทนฯ
 ได้รับรอง นโยบายถือว่าวางใจว่าถูกต้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่โดยนัย
 ที่สภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งประเทศ)

พิจารณาในรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จากตารางที่ 13 และ 14 นี้
 คณะรัฐมนตรีมีนโยบายสำคัญลำดับที่ 1 คือ ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองแต่คณะรัฐมนตรี
 และนายกรัฐมนตรี เสนอเรื่องพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ลำดับสำคัญที่สุด มากสุด
 คือ ปัญหารัฐวิสาหกิจ 65 รายการ นโยบายสำคัญลำดับที่ 2 การเสริมสร้างความเข้าใจ
 กับประชาชน แต่ในคณะรัฐมนตรีเสนอเรื่อง ปฏิรูปที่ดินเพื่อกลุ่มแรงงาน ในนโยบาย ข้อ
 สำคัญลำดับที่ 3 โอกาสที่ประชาชนแสดงความคิดเห็น แต่เรื่องในคณะรัฐมนตรี เสนอ
 ความสำคัญลำดับที่ 3 คือ การใช้ทรัพยากร 41 รายการ ฯลฯ ตามลำดับ แสดงให้
 เห็นว่า คณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้บริหารราชการแผ่นดิน ไปตาม
 นโยบายคณะปฏิวัติ (ตรงนโยบาย ร้อยละ 9 เช่นเดียวกับกับ ชุดคึกฤทธิ์) แต่เมื่อได้
 พิจารณาอย่างละเอียดแล้ว มักจะไม่ตรงกับประชาชนต้องการส่วนใหญ่ (สภานิติบัญญัติจะ
 ต้องควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของคณะปฏิวัติ คือนโยบายที่แถลงเพื่อทราบในสภานิติ
 บัญญัติ)

ฉะนั้น จากผลการวิเคราะห์ ในข้อที่ 1 คณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์
 ข้อที่ 2 คณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ข้อที่ 3 เปรียบเทียบคณะรัฐมนตรีทั้งสอง
 ข้อที่ 4 เปรียบเทียบคณะรัฐมนตรีทั้งสองที่บริหารมีผลต่างกัน และใน ตารางที่ 13-14
 ตลอดจนเหตุผลที่อธิบายประกอบในหน้า 102 รวมทั้งแนวโน้มที่น่าจะเป็นในด้านต่าง ๆ นั้น
 จึงอาจพิสูจน์ได้เช่นเดียวกันว่า เป็นไปตามสมมติฐานในการศึกษาที่ตั้งไว้ในข้อที่ 1 คือ

" การเมืองในระบบเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรีมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจกำหนดนโยบาย
 บริหารให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลฯ และการเมืองในระบบที่ไม่มีเลือกตั้ง
 คณะรัฐมนตรีมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจกำหนดนโยบายบริหารให้เป็นไปตาม ประ
 ภาศคณะปฏิวัติ ซึ่งมักจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน. "

จึงเป็นการพิสูจน์ได้ว่า ข้อเท็จจริงจากการศึกษา เรื่องนโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรี
 ไทยระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ในข้อที่ 1 ทุกประการ

ศูนย์วิทยพัชการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข. สัมมนาข้อที่ 2

จากสัมมนาข้อที่ 1 พิสูจน์ได้ว่า คณะรัฐมนตรีทั้งสองคณะมีแนวโน้มที่จะกำหนดนโยบายบริหารหรือมติของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ที่ได้แถลงไว้ในสภาฯ และปรากฏว่า ทั้งสองรัฐบาลสามารถกำหนดเรื่องที่เสนอใน คณะรัฐมนตรีเป็นเชิงนโยบายได้ประมาณ ร้อยละ 30-40 และสามารถควบคุมเรื่องที่เสนอใน คณะรัฐมนตรีที่ตรงกับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละรัฐบาลได้ประมาณ ร้อยละ 9 เมื่อเรา พิจารณาตามพื้นฐานของทฤษฎี การตัดสินใจวินิจฉัยที่ใช้ศึกษาการตัดสินใจในคณะรัฐมนตรี จะต้องประกอบด้วย ผู้ตัดสินใจ เป้าหมาย ทางเลือก และ สภาพแวดล้อม เมื่อพิจารณา ตามความจริง ผู้ตัดสินใจ คือนายกรัฐมนตรี (พิจารณาในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ ควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล) เป้าหมาย คือนโยบายของคณะรัฐ บาล ทางเลือก คือการเลือกตัดสินใจที่อยู่ในระเบียบวาระของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องนั้น ๆ อาจมีทางเลือกในหลายทาง สภาพแวดล้อม คือสภาพแวดล้อมของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีทั้ง สภาพแวดล้อมภายในคณะรัฐมนตรีและสภาพแวดล้อมภายนอกคณะรัฐมนตรี และจากสภาพ แวดล้อมทั้งสองนี้ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คณะรัฐมนตรีกำหนดเรื่องเชิงนโยบายได้มากน้อย เพียงใด หรือกำหนดเรื่องตรงกับกับนโยบายของรัฐบาลได้มากน้อยเพียงใด อิทธิพล ของ นายกรัฐมนตรีที่กระทำคือสภาพแวดล้อมภายนอกคณะรัฐมนตรีจะมีผลกระทบไปถึงสภาพแวดล้อมภายในคณะรัฐมนตรีด้วย กล่าวคือ

1. สภาพแวดล้อมภายนอกที่ประชุมคณะรัฐมนตรี คือกระบวนการก่อนที่ เรื่องจะบรรจุเข้าไปในคณะรัฐมนตรี จะมีปัจจัยสำคัญสองประการที่จะเป็นตัวกำหนดเรื่อง เข้าคณะรัฐมนตรี ประการที่ 1 การดำเนินเรื่องตามลำดับขั้นของข้าราชการประจำ ที่ จะต้องเสนอเรื่องเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการปฏิบัติราชการตามกฎหมาย การเสนอในสุดท้ายรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามเสนอ แต่ถ้านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ไม่ได้มี บัญชาให้เสนอเรื่องใด ๆ นายกฯหรือรัฐมนตรีก็ต้องเห็นผ่านให้เรื่องที่ข้าราชการประจำ เสนอมา นำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรีอย่างไม่มีทางเลือก เพราะข้าราชการประจำ มีความจำเป็นในการปฏิบัติงาน ประการที่ 2 เรื่องต่าง ๆ ที่นายกรัฐมนตรีและตัวรัฐ มนตรีเสนอเอง ซึ่งเป็นเชิงนโยบายและเป็น เรื่องที่ตรงกับนโยบายที่จะต้องบริหารในราช การแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามเสนอ เช่นเดียวกัน

ปัจจัยสำคัญในการกำหนด เรื่องที่เสนอในคณะรัฐมนตรีทั้งสองประการนี้ จะแย่งชิงกันทั้งเวลาและจำนวนเรื่องกันเองอยู่ตลอดเวลา โดยที่ทั้งข้าราชการประจำ และฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี อาจไม่รู้ตัว ถ้าไม่ตระหนักถึงการดำเนินการบริหารให้ถึงเป้าหมายหลักของรัฐบาล คือให้ได้เป้าหมายตามนโยบาย ส่วนมากฝ่ายบริหาร มักจะปล่อยให้เป็นไปตามกระบวนการปฏิบัติอยู่เดิมของข้าราชการประจำ และข้าราชการประจำจะไม่ตระหนักหรือคำนึงถึงนโยบายแต่เพียงที่จะแก้ปัญหาในการปฏิบัติของตนเองอย่างเดียว สาเหตุนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ คณะรัฐมนตรีไม่สามารถบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้ตั้งไว้ ต่อเมื่อเรื่องเข้าไปอยู่ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงไม่มีทางเลือกอย่างอื่นก็ต้องพิจารณาเรื่องนั้น ๆ ฉะนั้นสภาพแวดล้อมภายนอกคณะรัฐมนตรีจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบเรื่องเป็นพิเศษ เพื่อให้เรื่องได้เป็นไปตามนโยบาย

2. สภาพแวดล้อมในคณะรัฐมนตรี สภาพแวดล้อมภายในคณะรัฐมนตรี ผู้ตัดสินใจคือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เช่นเดียวกัน ถ้านายกฯและรัฐมนตรีไม่กำหนดเรื่องก่อนที่จะประชุมแล้ว นายกฯและรัฐมนตรีจะถูกสภาพแวดล้อมภายในคณะรัฐมนตรีบังคับให้พิจารณาตามที่เรื่องเสนอมา ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องเชิงงานประจำมากตามที่ข้าราชการฝ่ายประจำต้องการ ในเมื่อเรื่องเข้าที่ประชุมแล้ว อิทธิพลของนายกฯและรัฐมนตรี จะมีน้อยกว่าอิทธิพลของเรื่องที่ประชุมกัน

3. ตัวอย่างเรื่องเด่น ๆ ที่นายกรัฐมนตรีเสนอ ตัวอย่างของเรื่อง ที่เด่น ๆ นายกรัฐมนตรีเสนอคือ เรื่อง โครงการเงินต้น เป็นโครงการใหม่ ซึ่งไม่มีงบประมาณมาก่อน ต้องใช้ 2,000-3,000 ล้านบาท การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คณะปฏิวัติต้องสละอำนาจอยู่ใตฎหมาย การเกิดสัมพันธ์กับจีน จะมีผลกระทบกับต่างประเทศและในประเทศมาก ตั้งโรงงานวัตถุระเบิด ใช้งบประมาณมหาศาล การถอนถ่านหินอเมริกาออกจากประเทศไทย กระบือขึ้นต่อประเทศที่ต้องพึ่งพาอย่างประเทศไทย การขนย้ายกองภูเขายะที่คืนแดง ต้องมีความตั้งใจมาก เรื่องที่กล่าวมานี้ทั้งสองรัฐบาล จะต้องกำหนดเรื่องก่อนที่เข้าประชุมคณะรัฐมนตรี คือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด เรื่องเหล่านี้แสดงอิทธิพลหรือภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างยิ่ง

ถ้าเรื่องลักษณะเหล่านี้มีมาก ๆ หรือมีทั้งหมด เรื่องการบริหารก็จะตรงกับ ตัวนโยบายของรัฐบาลเกือบทั้งหมดหรือเป็น เรื่องเชิงนโยบายทั้งหมด

4. ผลการบริหารของคณะรัฐมนตรีทั้งสองที่มีแนวโน้มเหมือนกัน ผลในการบริหารที่มีแนวโน้มเหมือนกันของรัฐบาลทั้งสอง เป็นเรื่องยืนยันว่า ในการบริหารในระบบที่เป็นอยู่หรือในสภาพแวดล้อมปกติที่เป็นอยู่นั้น น่าจะเป็นตามที่ปรากฏในรัฐบาลทั้งสองคือ ผลการบริหารเป็นเรื่องเชิงนโยบาย ร้อยละ 30-40 เชิงงานประจำร้อยละประมาณ 60-70 และการบริหารที่ตรงกันนโยบาย ร้อยละ 9 สามารถอธิบายตามพื้นฐานของทฤษฎีการตัดสินใจได้ว่า สภาพแวดล้อมนอกคณะรัฐมนตรีมีอิทธิพลมากกว่าอิทธิพลของนายกรัฐมนตรี เรื่องที่ประชุมในคณะรัฐมนตรีจึงเป็นเรื่องเชิงนโยบายมากเกินไป ถ้าจะให้เรื่องที่ประชุมในคณะรัฐมนตรี เป็นเรื่องเชิงนโยบาย นายกรัฐมนตรีจะต้องคัดเลือกให้เรื่องที่จะบรรจุเข้าคณะรัฐมนตรี ตรงกันนโยบายและเป็นเชิงนโยบาย เช่นเดียวกับเรื่องเด่น ๆ และเรื่องที่นายกรัฐมนตรีเสนอ (ข้อ ข.3.)

ขั้นตอนในการบริหารของคณะรัฐมนตรีนั้น จะเริ่มต้นจากการแถลงนโยบายในสภาฯ แล้วนำนโยบายของรัฐบาลมาขอประชุมในคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นมติของคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายบริหารให้ข้าราชการระดับต่าง ๆ ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลง เมื่อผลของการบริหารราชการแผ่นดินทั้งสิ้น ปรากฏตามที่ได้ศึกษานี้ คือ คือคณะรัฐมนตรีบริหารได้ตามเป้าหมาย เพียง ร้อยละ 9 เท่านั้น และหมายความว่าพลาดเป้าหมายมากถึง ร้อยละ 91 ฉะนั้น ในกระบวนการบริหารทั้งหมด คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบด้วยคือสภาพแวดล้อมนอกคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมีน้อยกว่าหรือได้ใช้อิทธิพลน้อยไปในการกำหนดเรื่องที่ต้องการให้เข้าประชุมในคณะรัฐมนตรี และตามหลักในการบริหาร จะต้อง มีผู้นำคณะ มีนโยบาย และบริหารไปสู่เป้าหมายได้ ผู้นำคณะ คือนายกรัฐมนตรีมีนโยบาย ยังเหลือการบริหารไปสู่เป้าหมายได้ การบริหารไปสู่เป้าหมายได้ นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้นำคณะจึงมีความสำคัญที่สุด ในการบริหารไปสู่เป้าหมายได้

และจากพื้นฐานของทฤษฎีภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี จะต้องประกอบด้วย มีผู้นำ มีนโยบาย และบริหารไปสู่เป้าหมายได้ (หน้า 61) ฉะนั้นการบริหารไปสู่เป้าหมายได้ จึงแสดงภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี ภาวะการที่จะประเมินว่าภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกฯ มากน้อยเพียงใด จึงต้องประเมินจากผลในการบริหารทั้งหมดที่กำลังศึกษาอยู่นี้



ดังนั้น จากผลการวิเคราะห์ในการพิสูจน์สัมมติฐานในข้อที่ 1 คณะรัฐมนตรี มีแนวโน้มที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายบริหารหรือมติของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามนโยบาย ของคณะรัฐมนตรี และ จากผลการวิเคราะห์ในการพิสูจน์สัมมติฐานในข้อที่ 2 ที่กล่าว ถึงอิทธิพลของสภาพแวดล้อมภายนอกของคณะรัฐมนตรี ในช่วงก่อนที่จะบรรจุเรื่องเข้าคณะ รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะต้องกำหนดเรื่องให้ตรงกับนโยบายของของคณะรัฐบาลให้มากที่สุด รวมทั้งเรื่องเด่น ๆ ที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ตลอดจนผลการบริหารของคณะ รัฐมนตรีทั้งสองที่มีแนวโน้มเหมือนกัน หมายถึงนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้กำหนดเรื่อง ที่ จะนำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรีได้ และสามารถบริหารไปสู่เป้าหมายได้ จึงแสดงให้เห็นว่า นายกรัฐมนตรีนอกจากจะมีแผนการมีนโยบายอยู่ก่อนแล้ว ยังจะต้องบริหารไปสู่เป้าหมายได้สำเร็จ นั่นคือ นายกรัฐมนตรีจะต้องมีภาวะผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็งเด็ดเดี่ยว ซึ่งตรงกับสัมมติฐานที่ตั้งไว้ในการศึกษาข้อที่ 2 จึงเป็นการพิสูจน์สัมมติฐานในการศึกษา ได้โดยย่อกว่า

" ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี มีบทบาทสำคัญที่สุดในการกำหนดระเบียบวาระ นั้น นาน หรือ ไม่นานไปเป็นมติของคณะรัฐมนตรี หรือกำหนดนโยบายใด ๆ ขึ้นใหม่ก็ได้ ความที่นายกรัฐมนตรีต้องการ."

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย