

บทที่ ๑

บทนำ

๑. ความเป็นมาของปัญหา

แรงจูงใจให้ผู้วิจัยสนใจบทบาทของกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเหตุที่ผู้วิจัยได้มีโอกาสเข้ารับราชการในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยได้รับการบรรจุในงานเสนอขอรับอนุมัติในหลักการ และนโยบาย กองการประชุมคณะรัฐมนตรี แต่ได้ปฏิบัติงานจริงในงานเสนอขออนุมัติในกองเดียวกัน จากการปฏิบัติงานทำให้ได้ทราบถึงวิธีการและขั้นตอนในการเสนอเรื่องต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขออนุมัติในหลักการ นโยบาย การเงิน ตลอดจนการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เรื่องที่ผู้วิจัยสนใจอย่างมากก็คือ การเสนอโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการและงบประมาณ ทั้งนี้เพราะเรื่องที่เป็นโครงการมีลักษณะร่วมกันประการหนึ่งคือ จะต้องขอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และกระทรวงการคลัง พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแทบทุกครั้ง ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจขึ้นมาว่า หน่วยงานทั้งสามมีหน้าที่และบทบาทอย่างไรในการบริหารโครงการเหล่านั้น พร้อมทั้งเกิดความสงสัยว่า ตามปกติเรื่องที่เป็นโครงการจะต้องผ่านการพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อน แล้วจึงพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เป็นรายปีต่อไป แต่ทำไมจึงยังมีโครงการที่เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยตรงหลังที่ได้ประกาศใช้แผนพัฒนา ๆ แล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ทำให้สงสัยต่อไปว่า โครงการของหน่วยงานต่าง ๆ

ประสานกันเข้าในแผนพัฒนา ฯ ได้อย่างไร การวางแผนพัฒนา ฯ และการจัดสรร
งบประมาณประสานกันอย่างไร ตลอดจนการบริหารโครงการ การจัดสรรงบประมาณ
การวางแผน และนโยบายของประเทศมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

ผู้วิจัยได้พยายามศึกษาปัญหาดังกล่าวเรื่อยมาจนได้พบลักษณะสำคัญประการ
หนึ่งว่า หน่วยงานทั้งสามได้มีบทบาทในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีอย่าง
มากในฐานะที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก (staff) ในหน้าที่เฉพาะด้าน ซึ่งได้แก่
เป็นผู้กลั่นกรองและเป็นที่ปรึกษาด้านการวางแผนพัฒนา ฯ การจัดสรรงบประมาณ
และการเงิน การคลัง ของคณะรัฐมนตรี ผู้วิจัยจึงเกิดความคิดที่จะนำความคิดใน
"การบริหารโครงการ" และความคิดเกี่ยวกับ "งานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก" มา
ศึกษาผสมผสานกันเพื่อหาคำตอบในปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ซึ่งคิดว่าจะเป็นวิธีการ
ศึกษาที่ทำให้ได้เข้าใจถึงการบริหารงานส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสำนักนายกรัฐมนตรีอันเป็นหัวใจของการบริหารราชการไทยได้ดียิ่งขึ้น

๒. ความสำคัญของปัญหาและวัตถุประสงค์

การบริหารโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้นมีความสำคัญและมีความสัมพันธ์
อย่างยิ่งต่อการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อประชาชน
เพราะการบริหารโครงการของรัฐบาลจะเป็นเครื่องแสดงถึง "ประสิทธิภาพ"
(efficiency) และ "ความชอบธรรม" (legitimacy) ของรัฐบาล แต่
งานบริหารโครงการเป็นเรื่องสลับซับซ้อนละเอียดพิสดารเกินกว่าที่คณะรัฐมนตรีจะวินิจฉัย
ในรายละเอียดได้อย่างทั่วถึง จึงต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ "กลั่นกรอง" และ
"ให้คำปรึกษา" เพื่อช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีในการลงมติโครงการต่าง ๆ ผู้วิจัยเห็น
ว่าหน่วยงานเช่นนี้มีความสำคัญมาก จึงใคร่จะวิจัยว่าหน่วยงานเหล่านี้บางหน่วยว่า
มีอำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน และบทบาทอย่างไร ตลอดจนมีผลต่อการดำเนิน
งานบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีอย่างไร

๓. ขอบเขตและวิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาเฉพาะบทบาทของ ๓ หน่วยงานเท่านั้น คือ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และบทบาทเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงิน การคลัง และการวางแผนพัฒนา ฯ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการอย่างแยกไม่ออก สำหรับกระทรวงการคลังนั้น จะศึกษาเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพียง ๒ หน่วยงาน คือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมบัญชีกลาง และสำหรับ "งานบริหารโครงการ" ของคณะรัฐมนตรีนั้น จะศึกษาเฉพาะในขั้นตอนของการเสนอโครงการมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการ และงบประมาณ ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕ - ๒๕๑๙) เป็นสำคัญ

ในค่านวิจัย จะใช้วิธีแบบ "การวิจัยเอกสาร" (documentary research) เป็นหลัก พร้อมทั้งใช้วิธีการสังเกต (observation) และ การสัมภาษณ์ (interview) ประกอบ เพื่อให้ได้ข้อมูลหลักฐานเป็นข้ออ้างอิงที่เชื่อถือได้ และตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด

๓.๑ การวิจัยจากเอกสาร (documentary research) เป็นการค้นคว้าวิจัยโดยใช้ข้อมูลจากเอกสารคำรับคำราคานการบริหารโครงการ การบริหารงานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก และในด้านการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งสาม โดยศึกษาถึงความป็นมาทางประวัติศาสตร์ (historical approach)

ในรูปของนิติบัญญัติ (legal approach) คือในค่านด้วยกฎหมาย และพฤตินัย (behavioral approach) คือในทางปฏิบัติงานจริงควบคู่กันไปด้วย สำหรับแหล่งข้อมูลที่สำคัญคือ เอกสารต่าง ๆ ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ซึ่งได้แก่ รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๑๙) ในสมัยที่

จอมพล ถนอม กิตติขจร นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และ
 ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี) เอกสารต่าง ๆ ของหน่วยงานและ
 ห้องสมุดของสำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
 แห่งชาติ ห้องสมุดสำนักปลัดนายกรัฐมนตรี ตลอดจนหนังสือและเอกสารในห้องสมุด
 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกลางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอ
 สมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักบรรณสารการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร-
 ศาสตร์ ฯ

๓.๒ การสัมภาษณ์ (interview) เป็นการสัมภาษณ์ทั้งแบบเป็น
 ทางการ (formal) และไม่เป็นทางการ (informal) โดยอาศัยการติดต่อ
 พบปะกันโดยตรง (face to face interview) ในการสัมภาษณ์ผู้วิจัยมีจุดมุ่งหมาย
 ที่จะสัมภาษณ์ผู้ที่รับผิดชอบในระดับสูงของกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และ
 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนใหญ่ เพื่อ
 ประโยชน์ในการได้ทราบข้อเท็จจริงและความคิดเห็นในระบับนโยบายของหน่วยงาน
 นั้น ๆ ว่ามีการประสานงานกันเพียงใด มีปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญห
 อย่างไร นอกจากนี้ก็ได้สัมภาษณ์ผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย ได้แก่ เลขาธิการ
 คณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการกองการประชุมคณะรัฐมนตรี หัวหน้างานเสนอขออนุมัติ
 ฯลฯ เพื่อให้การสัมภาษณ์ได้ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นที่กว้างขวางถูกต้องมากขึ้น

๓.๓ การสังเกต (observation) ใช้วิธีสังเกตการณ์จาก
 พฤติกรรม และทัศนคติ ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทั้งสามและ
 หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการเข้าร่วมสังสรรค์ด้วยแบบ (participant
 observation) ในฐานะที่ผู้วิจัยได้ปฏิบัติงานที่หน้าที่เกี่ยวข้องในงานดังกล่าว
 พร้อมทั้งอาศัยการรู้จักคุ้นเคยกันเป็นส่วนตัวด้วย

๔. สมมติฐาน

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยมุ่งหมายที่จะใช้วิธีการทางรัฐประศาสนศาสตร์ หรือการ



บริหารงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้าน "งานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก" ผสมผสานกับเรื่อง "การบริหารโครงการ" และเรื่อง "นโยบายสาธารณะ" และ
โคด้ตั้งสมมติฐานไว้ดังนี้ คือ

๔.๑ "งานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก" มีบทบาทและความสัมพันธ์ยิ่งต่อ "งานบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี"

๔.๒ หน่วยงานทั้ง ๓ คือ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ช่วยเสนอข้อมูล ขาวสาร รายละเอียด ตลอดจนความคิดเห็นต่าง ๆ แก่คณะรัฐมนตรี) มีบทบาทอย่างมากต่อคณะรัฐมนตรีในการมีมติโครงการต่าง ๆ

๔.๓ ในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน จะมีบทบาทมากที่สุดในการทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ฯ

๔.๔ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล มีผลกระทบต่อบทบาทของหน่วยงานทั้งสามนั้น

๕. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

๕.๑ จะทำให้ทราบถึงกระบวนการในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง "ในทางปฏิบัติ" ว่าคณะรัฐมนตรี บริหารโครงการต่าง ๆ ของประเทศอย่างไร

๕.๒ จะทำให้ทราบว่า มีหน่วยงานใดบ้างที่มีบทบาทอย่างมากในการบริหารงาน โครงการของคณะรัฐมนตรี ลักษณะของการเข้ามามีบทบาท ตลอดจนผลจากการเข้ามามีบทบาทของหน่วยงานเหล่านั้น

๕.๓ เป็นการนำวิธีการศึกษาที่มุ่งศึกษาเจาะจงถึง "งานฝ่ายช่วย
 อำนวยการ" เป็นสำคัญ เพราะงานฝ่ายช่วยอำนวยการนั้น มีบทบาทอย่างมาก
 ในการบริหารราชการไทยในแทบทุกหน่วยงาน แต่มีผู้ศึกษาวิจัยในด้านนี้น้อยมาก
 ผู้วิจัยหวังว่าการวิจัยเรื่องนี้จะมีส่วนในการกระตุ้นให้เกิดการวิจัยทางด้านนี้มากขึ้น
 และในท้ายที่สุดต้องการให้เป็นการศึกษา วิจัยในชั้นการสำรวจวิจัย (exploratory
 research) เพื่อให้เป็นรากฐานในการศึกษาวิจัยต่อไป

๕.๔ เป็นประโยชน์โดยตรงแก่กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ
 และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่จะนำไปแก้ไข
 ปรับปรุงการบริหารให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นฝ่ายช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรี
 ในการบริหารโครงการที่เข้มแข็งต่อไป

๕.๕ การวิจัย ประเมินผล และการสรุปผลข้อเท็จจริงต่าง ๆ จะ
 ทำให้พบจุดอ่อนและข้อบกพร่องต่าง ๆ จะได้หาทางแก้ไขจุดอ่อนและข้อบกพร่องนั้น ๆ
 รวมทั้งก่อให้เกิดประโยชน์เป็นส่วนรวม โดยเฉพาะส่วนราชการกระทรวงทบวงกรม
 ต่าง ๆ ซึ่งมักจะประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน นำไปเป็นส่วนประกอบในการวางแผน
 โครงการ และการบริหารงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๕.๖ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
 วิทยาลัยพนธมัตถ์จะเป็นเอกสารทางวิชาการด้านการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
 ด้านการบริหารโครงการ และการบริหารงานฝ่ายช่วยอำนวยการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง
 ที่จะช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารงานโดยทั่วไป หวังอาจใช้เพื่อการค้นคว้า
 และใช้เป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับนักค้นคว้าวิจัยรุ่นต่อ ๆ ไปอีกด้วย

๖. เค้าโครงวิทยานิพนธ์

เพื่อให้ความสัมพันธ์ของบทวิจัยนี้เป็นไปตามลำดับขั้นตอน ครอบคลุมสาระ
 ต่าง ๆ อย่างครบถ้วน และสะดวกแก่การติดตามทำความเข้าใจ ผู้วิจัยจึงจะใช้

การเสนอเรื่องแบบพรรณนาความ (descriptive) ผสมผสานกับการวิเคราะห์ (analysis) โดยจะใช้วิธีการศึกษาแบบแบ่งออกเป็นบท ๆ รวม ๖ บท คือ

บทที่ ๑ บทนำ เป็นบทที่กล่าวถึงข้อความทั่วไป โดยมุ่งชี้ให้เห็นถึงที่มาของปัญหาที่จะศึกษา ความสำคัญของปัญหา และวัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขต และวิธีดำเนินการวิจัย สมมติฐาน ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย และเค้าโครงวิทยานิพนธ์ เพื่อให้ทราบถึงระเบียบวิธีการวิจัยโดยทั่วไป และมีความเข้าใจในเบื้องต้นก่อนที่จะติดตามในตอนต่อไป

บทที่ ๒ ว่าด้วยการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี จะศึกษาถึงความคิดในเรื่องการบริหารโครงการ กระบวนการบริหารโครงการ การบริหารโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี (การเสนอขออนุมัติ) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารโครงการกับ "การบริหารงบประมาณ" "งานคลัง" และ "การบริหารงานนโยบาย" ตลอดจนหน่วยงานที่มีหน้าที่ประจำในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี

บทที่ ๓ ว่าด้วยภาระหน้าที่ของกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวกของคณะรัฐมนตรี จะศึกษาถึงความสำคัญของงานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกในการบริหารราชการไทย และศึกษาถึงบทบาทของหน่วยงานทั้งสามดังกล่าวว่าในฐานะผู้วิเคราะห์โครงการ หน่วยงานใดมีบทบาทอย่างไร และใครมีบทบาทเกี่ยวพันในเรื่องนี้มากที่สุด

บทที่ ๔ ว่าด้วยบทบาทในทางปฏิบัติของทั้ง ๓ หน่วยงาน และผลการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน่วยงานทั้งสามหน่วยงานดังกล่าวเป็น "ผู้ช่วย

๘

อำนาจการ" โดยจะศึกษาถึงผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ผลต่อการปฏิบัติ
งานตามโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เสนอขออนุมัติโครงการ

บทที่ ๕ ว่าด้วยปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงานทั้ง ๓
ในฐานะที่ปรึกษา ได้แก่ ปัญหาในคานโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ปัญหาด้านวิธีการ
และขั้นตอนในการทำงาน ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (การ
เปลี่ยนรัฐบาล) ที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงานทั้ง ๓ นี้ และปัจจัยอื่น ๆ ที่
เป็นปัญหาและอุปสรรค

บทที่ ๖ บทสรุปวิเคราะห์และเสนอแนะ จะสรุปใจความในบทต่าง ๆ
ที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิสูจน์สมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ และจะคาดคะเนแนว
โน้มบทบาทของทั้ง ๓ หน่วยงานนี้ในอนาคตว่าจะเป็นอย่างไร ตลอดจนจะเสนอแนะ
วิธีการแก้ไขปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย