



บทที่ 5

ทวิภาวะของระบบคณะรัฐมนตรีไทย

จากการศึกษาระบบคณะรัฐมนตรีไทยในบทที่ผ่านมา นั้น เป็นการพิจารณาวิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีไทยที่มีทั้งการเปลี่ยนแปลง และความต่อเนื่องอันมีผลล้นหลอมทำให้เกิดลักษณะสองด้าน หรือทวิภาวะขึ้น รวมทั้งพิจารณาองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี อันเป็นปัจจัยที่มีผลสำคัญประการหนึ่งต่อพฤติกรรมการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี การพิจารณาองค์ประกอบคณะรัฐมนตรีสามารถช่วยทำความเข้าใจลักษณะการใช้อำนาจตัดสินใจ และทิศทางการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีในด้านหนึ่ง แต่ในส่วนที่จะศึกษาต่อไปนี้ เป็นการศึกษาการที่คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรการตัดสินใจทางการเมืองในเชิงนโยบาย และเป็นองค์กรการตัดสินใจทางการบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับงานประจำที่ไม่ได้เป็นงานด้านนโยบาย ซึ่งการศึกษาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นการกิจสูงสุดนั้น อาจกระทำได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยผ่านการศึกษากลุ่มช่วยอ่านรายการของคณะรัฐมนตรี คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบายที่รับเรื่องเสนอเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี และเป็นกลไกช่วยงานของคณะรัฐมนตรี รองรับภารกิจที่หลากหลายต่าง ๆ ทั้งการจัดระเบียบวาระการประชุม การอ่านรายการประชุม และการดำเนินการภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรี¹ การศึกษาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจึงควรศึกษาผ่านระบบย่อย (sub-system) คือระบบของกรมช่วยอ่านรายการของคณะรัฐมนตรี จะทำให้เข้าใจถึงภาระหน้าที่ที่หลากหลายของคณะรัฐมนตรี ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารที่จะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายโดยแท้จริงได้ แต่จำต้องเป็นองค์กรการตัดสินใจในเชิงบริหารด้วย ทำให้คณะรัฐมนตรีมีภารกิจ ทวิภาวะ นั้นเอง ส่วนการศึกษาระบบกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในเชิงนโยบาย นั้น อาจพิจารณาศึกษาผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ อันกล่าวได้ว่าเป็นระบบย่อยของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะที่อาจใช้เป็นตัวแทนพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายได้

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย : เอกสารวิจัย, 2531).

สำนัก เลขานุการคณะรัฐมนตรี : กลไกช่วยอำนวยความสะดวกของคณะรัฐมนตรีในกระบวนการ
ตัดสินใจเชิงบริหาร

รากฐานของสำนัก เลขานุการคณะรัฐมนตรีนั้นกล่าวได้ว่า เริ่มแรกจากวิวัฒนาการของ
ฝ่ายช่วยงานเลขานุการของพระมหากษัตริย์ในอดีต คืองานอาลักษณ์ และวิวัฒนาการมาเป็น
กรมราชเลขานุการ หรือกระทรวงมุรธาธร ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้มีการประกาศพระบรมราช
โองการยุบเลิกกรมราชเลขานุการ และตั้งกรมเลขานุการของคณะกรรมการราษฎรขึ้น มี
เลขานุการเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ ต่อมาได้เปลี่ยนเป็น กรมเลขานุการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้
สอดคล้องกับการเปลี่ยน "คณะกรรมการราษฎร" เป็น "คณะรัฐมนตรี" ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.
2475

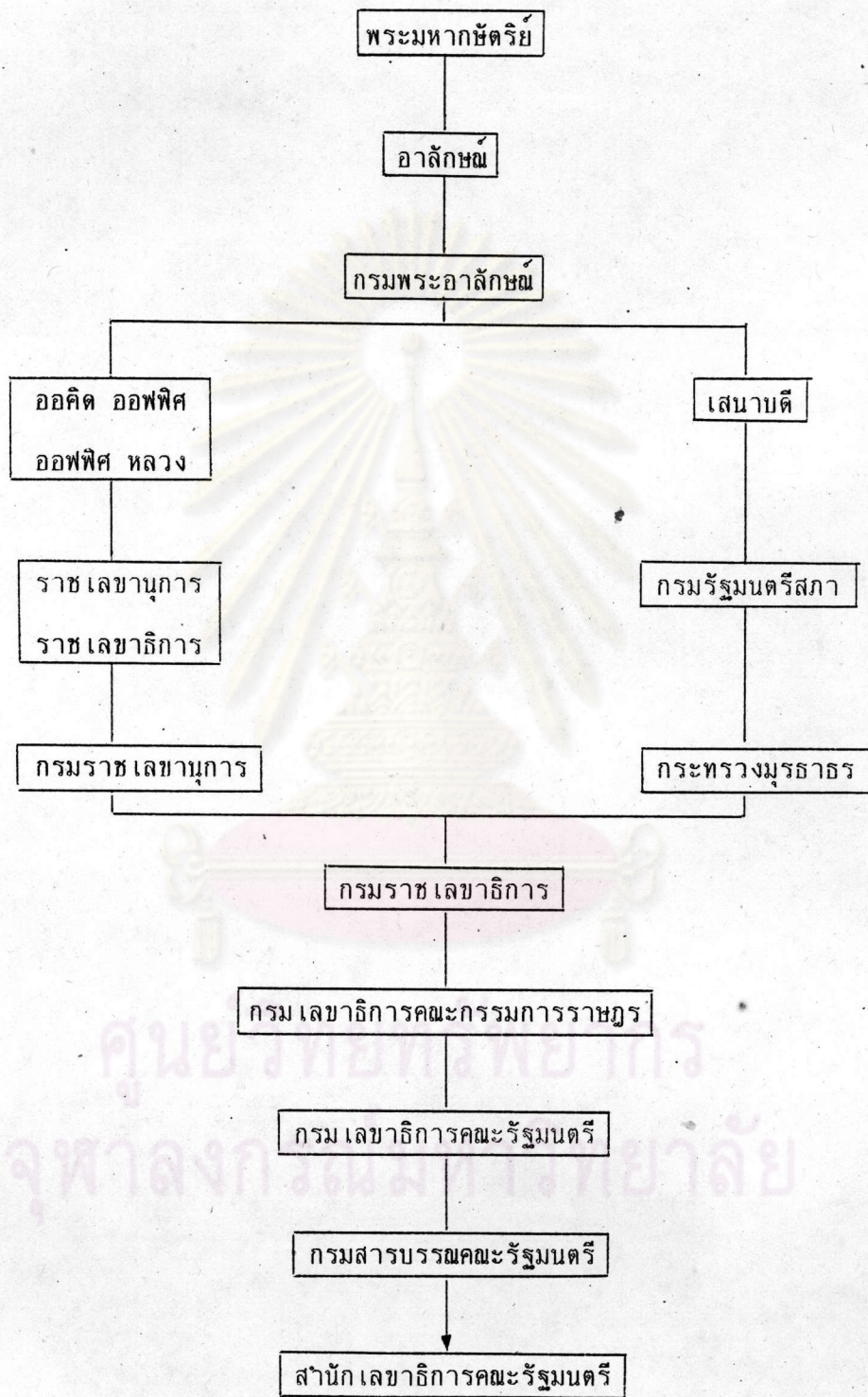
ในปี พ.ศ.2496 ได้มีประกาศแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดินใหม่ เปลี่ยนชื่อสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นสำนักคณะรัฐมนตรี และแบ่งสำนักคณะรัฐมนตรี
เป็นทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง กับทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร มีกรมสารบรรณคณะ
รัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นกลไกช่วยอำนวยความสะดวก

และต่อมาในปี 2502 ได้ตราพระราชบัญญัติ จัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี
ขึ้น เปลี่ยนชื่อ สำนักคณะรัฐมนตรีเป็น สำนักนายกรัฐมนตรีตามเดิม และตั้งสำนักเลขานุการ
คณะรัฐมนตรีขึ้น วิวัฒนาการดังกล่าวแสดงได้จากแผนภาพที่ 24²

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² รายงานประจำปี 2528 สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี, หน้า 41-42.

แผนภาพที่ 24 วัฒนาการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี



ภารกิจหลักของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จากอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ การอำนวยความสะดวกแก่การเป็นหน่วยงานกลางในการติดต่อประสานงานกับสถาบันพระมหากษัตริย์ และสถาบันสำคัญทางการเมือง เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ส่งกรอง ตรวจสอบ และวิเคราะห์เสนอแนะนโยบาย และการจัดทำความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการยืนยันมติคณะรัฐมนตรีไปยังกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เพื่อถือปฏิบัติต่อไป อย่างไรก็ตามภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนั้นยังคงเป็นภารกิจในขั้นต่ำ (Minimum Function) คือการจัดประชุมคณะรัฐมนตรี แต่ภารกิจในการวิเคราะห์ข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นในด้าน สังคม เศรษฐกิจ การเมือง นั้นทำโดยหน่วยงานกลางอื่น ๆ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นเพียงผู้จัดระเบียบวาระการประชุม เป็นสำคัญ

อำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

ภารกิจหลัก ๆ ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลง แตกต่างในด้านสาระมากนัก แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็ตาม แต่ก็มีการเปลี่ยนแปลง "จุดเน้น" ในการปฏิบัติงาน ไปตามความประสงค์ของผู้บริหารประเทศ

อำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก็คือ "อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี" ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารสูงสุดในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงมีขอบเขตครอบคลุมภารกิจต่าง ๆ เช่นเดียวกับภารกิจของคณะรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สามารถแยกออกได้เป็น 3 ส่วนคือ^๑

1. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะเป็นศูนย์กลางในการศึกษา ตรวจสอบ วิเคราะห์ความเห็นในเรื่องที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอเข้าสู่คณะรัฐมนตรี เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน ตรวจสอบ

^๑ รายงานประจำปี 2528, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เพิ่งอ้าง, หน้า 43-47.

การดำเนินการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตลอดจนการแต่งตั้ง เปลี่ยนแปลง และ ยกเลิกคณะกรรมการต่าง ๆ ที่แต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี ดำเนินการด้านการประมวล ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี และการศึกษาวิเคราะห์มติคณะรัฐมนตรี เพื่อแก้ไข ยกเลิกหากล้าสมัย

2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายประเภทต่าง ๆ เช่น ดำเนินการ เกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด และกฎกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตลอดจนการประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษา ตามรัฐธรรมนูญและระเบียบ แบบแผน

3. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับ การกราบบังคมทูลฯ ขอ พระราชทานพระบรมราชานุญาต หรือพระราชานุมัติ ในเรื่องที่ถูกหมายระบุไว้ว่าเป็นพระราช อำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่น การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การสถาปนา อีสริยยศ อีสริยศศักดิ์ สมณศักดิ์ งานประกาศิต งานอาลักษณ์ งานราชกิจจานุเบกษา และงาน ทะเบียนฐานันดร อีกทั้งดำเนินการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ รัฐบาล รัฐสภา และสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการโรงพิมพ์ สำนัก เลขานุการคณะรัฐมนตรี ภารกิจเหล่านี้แยกออกได้เป็น 4 ด้าน คือ

1. ด้านที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์
2. ด้านที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี
3. ด้านที่เกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติ
4. ด้านที่เกี่ยวกับประชาชน

โครงสร้างสำนัก เลขานุการคณะรัฐมนตรี

จากภารกิจหลายด้านของสำนัก เลขานุการคณะรัฐมนตรี เป็นผลให้องค์กรภายใต้ สำนัก เลขานุการคณะรัฐมนตรี จำเป็นต้องตอบสนองต่อเรื่องต่าง ๆ อันหลากหลาย ทั้งมิติด้าน การเมือง-การปกครอง การบริหาร การเศรษฐกิจและสังคม สำนัก เลขานุการคณะรัฐมนตรีจึง

มีสถานะเป็นองค์กรกลาง ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับส่วนย่อยอื่น ๆ ของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก สำหรับโครงสร้างภายในของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนั้นประกอบด้วย 7 กอง และ 1 ศูนย์ ดังนี้⁴

1. กองกลาง ภาระรับผิดชอบคือ การควบคุมงานสารบรรณ และการปฏิบัติด้านการเงิน การบัญชี การพัสดุ ควบคุมการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการยืนยันมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

2. กองการประชุม รับผิดชอบเกี่ยวกับงานในการดำเนินการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี รวบรวมเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี จัดทำระเบียบวาระการประชุม คณะรัฐมนตรี อำนวยความสะดวกประชุมคณะรัฐมนตรี และจดมติคณะรัฐมนตรี รวบรวมมติคณะรัฐมนตรี ในเรื่องนโยบาย จัดทำรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ฯลฯ

3. กองนิติธรรม รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับ การตราพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ ที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติความเห็นชอบตามที่กฎหมายกำหนด ฯลฯ

4. กองประกาศิต รับผิดชอบต่อการดำเนินการขอพระราชทานการถอดถอนยศชั้นสัญญาบัตร การสถาปนา การถอดถอนฐานันดรศักดิ์ การขอพระราชทาน และการขอประดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์และเหรียญตราอื่น ๆ การรักษาและจัดประทับพระราชลัญจกรแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่อาลักษณ์ หน้าพระที่นั่งในพระราชพิธีต่าง ๆ ฯลฯ

5. กองโรงพิมพ์ มีหน้าที่บริหารงานเกี่ยวกับงานธุรการ งานสารบรรณ งานการเจ้าหน้าที่ การเงิน การบัญชี การจัดซื้อ จัดหาพัสดุ ครุภัณฑ์ ควบคุม รักษา อาหาร สถานที่ พาหนะ และรับผิดชอบงานบริหารทั่วไปของโรงพิมพ์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ขอบบังคับและระเบียบแบบแผน และนโยบายที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด

6. กองประสานนโยบายและแผน มีหน้าที่จัดทำกรอบนโยบายของรัฐบาลตามที่แถลงต่อสภา นโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญเร่งด่วน รวบรวมผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐที่ได้แถลงตามโอกาสต่าง ๆ ประสานนโยบายและแผนกับหน่วยงานราชการที่ปฏิบัตินโยบาย

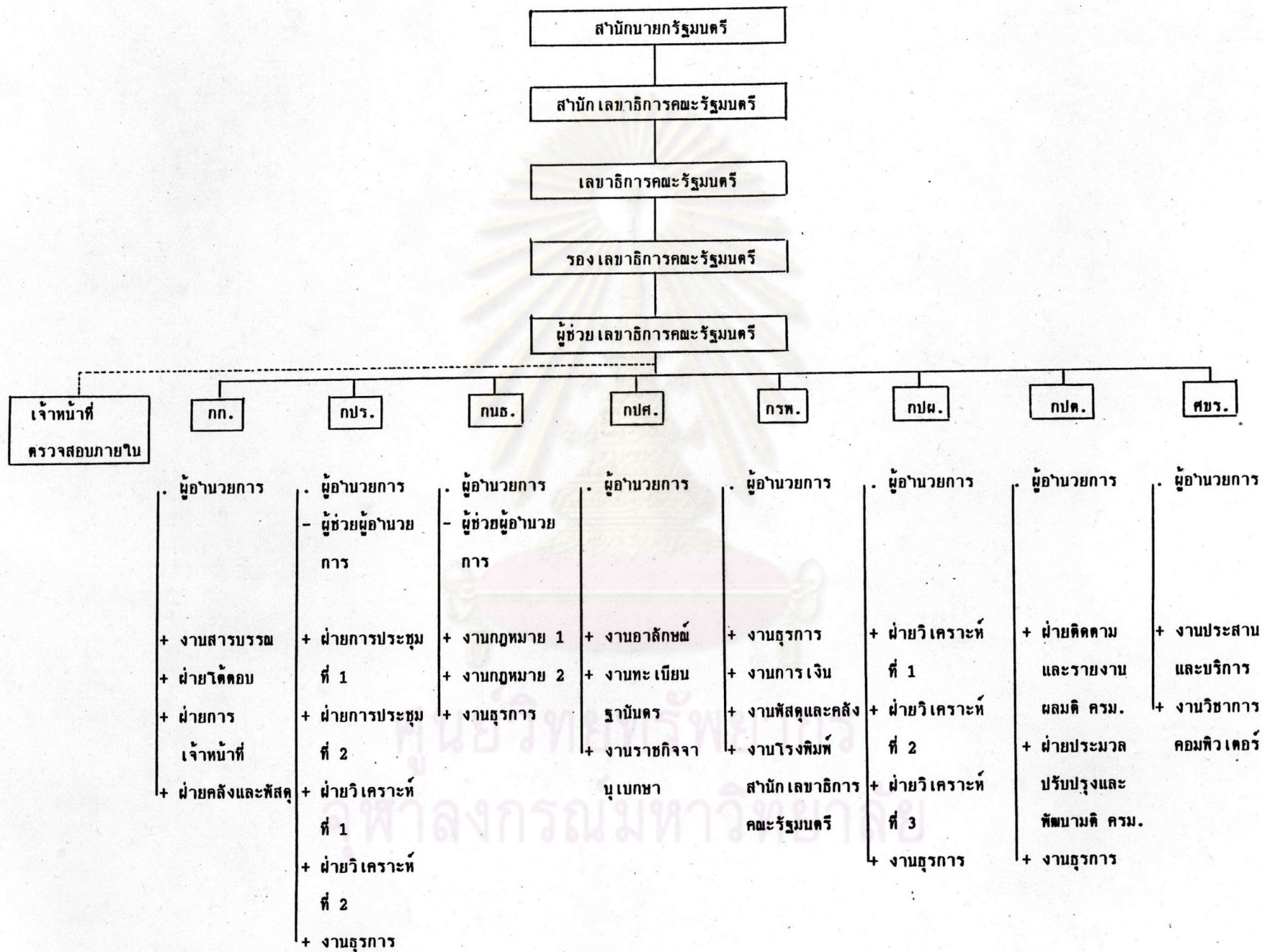
⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, อ่างแล้ว, หน้า

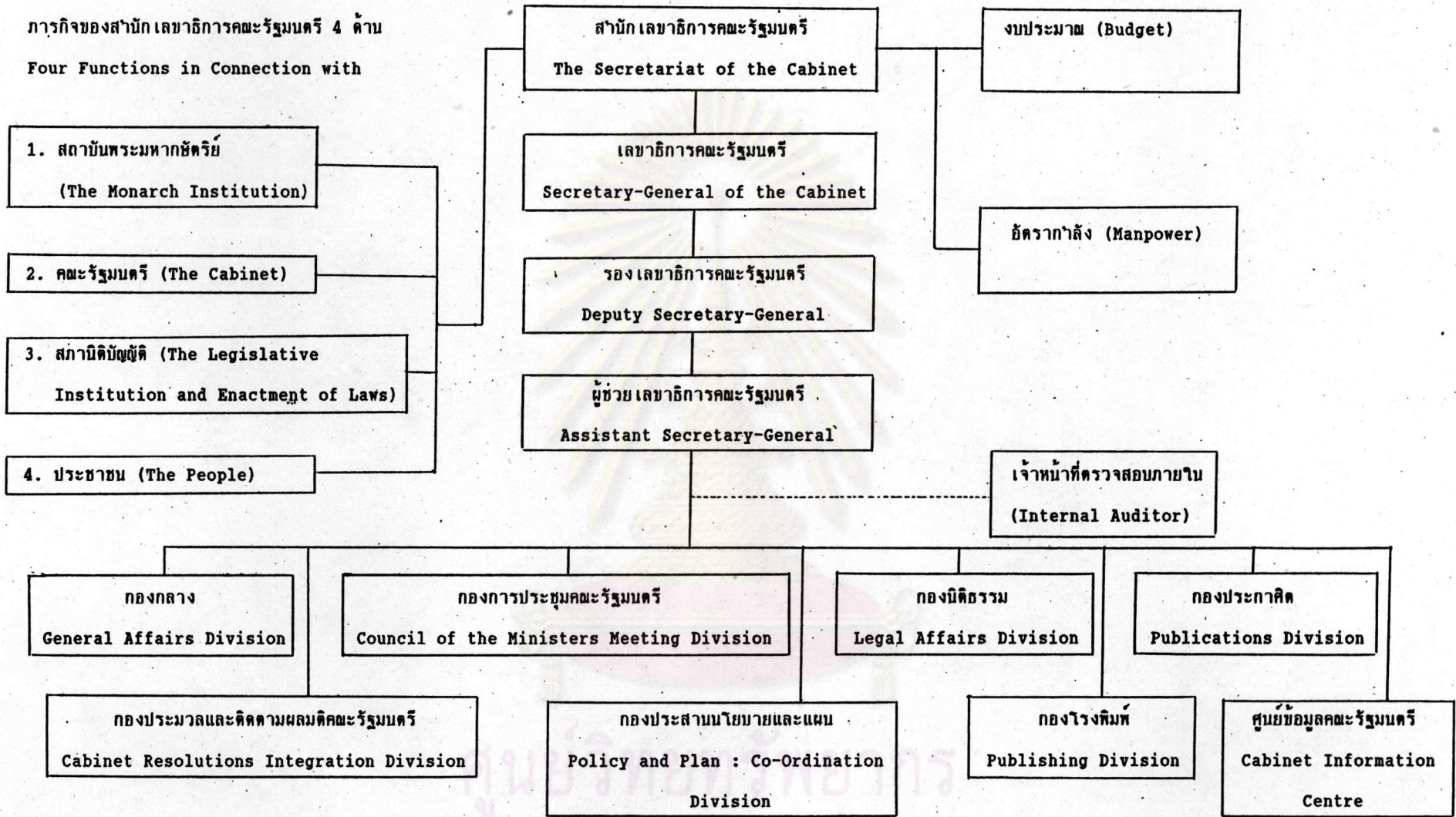
โดยตรงและกำหนดรักษากรอบนโยบายของรัฐให้มีความชัดเจน ตรวจสอบ กำกับ เร่งรัด ติดตาม และการเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัย

7. กองประมวลและติดตามผลมติคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบและดำเนินการด้านข้อมูล เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีทั้งหมด วิเคราะห์มติคณะรัฐมนตรีที่ล่าสมัย ชัดแย้ง ไม่สอดคล้องกับ นโยบายรัฐบาลปัจจุบัน เพื่อเสนอแก้ไข ยกเลิก ติดตามรายงานผลการปฏิบัติตามมติคณะ รัฐมนตรี ตามที่ส่วนราชการร้องขอ

8. ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบในการตั้งระบบ เครือข่าย ข้อมูล ให้มีความ ครอบคลุมและพร้อมเพื่อการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี บริการข้อมูลด้วยระบบคอมพิวเตอร์แก่ กองต่าง ๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจ และประสานกับหน่วยงานภายนอก เช่น ศูนย์ปฏิบัติการ แห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อ ใช้ข้อมูลร่วมกัน ดังแผนภาพที่ 25 และ 26

ศูนย์วิทยพัชยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

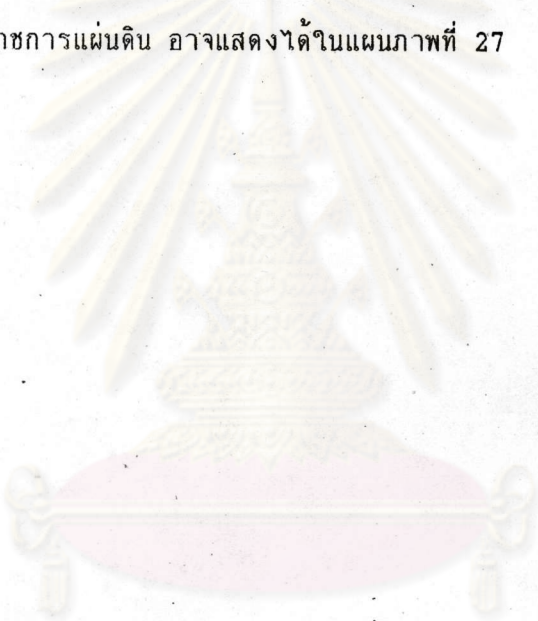




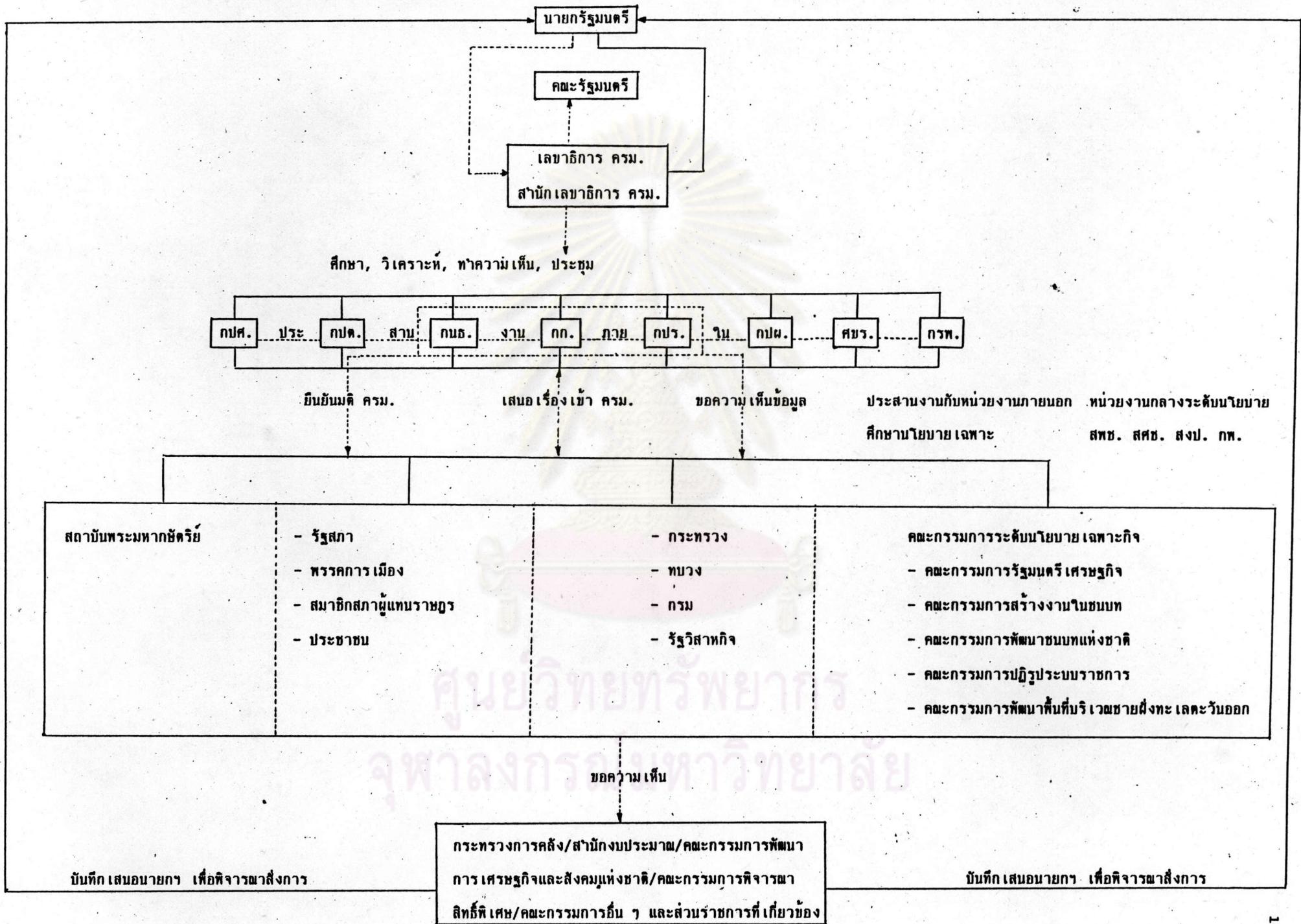
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

องค์กรภายในสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์อยู่กับหน่วยงานต่าง ๆ นับแต่หน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯลฯ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็น สภาพแวดล้อม ที่อยู่ใกล้ชิดกับสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สภาพแวดล้อมอื่น ๆ ของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่มีระยะห่างมากกว่าองค์กรในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ส่วนราชการระดับปฏิบัติ คือกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่อยู่นอกสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งยังต้องติดต่อเกี่ยวข้องกับ สถาบันทางการเมืองต่าง ๆ อีกด้วย ความสัมพันธ์ของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต่อองค์กรในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน อาจแสดงได้ในแผนภาพที่ 27



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สภาพแวดล้อมของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้แบ่ง สภาพแวดล้อมของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีออกเป็น 2 ระดับ^๕

1) สภาพแวดล้อมชั้นใน ประกอบด้วย

1.1 ชั้นในระดับใน เป็นสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานสำนัก เลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเอง ประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารของคณะผู้บริหารระดับสูง คือ เลขาธิการ คณะรัฐมนตรี รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นต้น การแบ่ง ส่วนราชการภายในเป็นกอง ฝ่าย และงานกลุ่มต่าง ๆ เช่น กองกลาง กองการประชุม กอง นิติธรรม กองประกาศิต กองโรงพิมพ์ กองประสานนโยบายและแผน กองประมวลและติดตาม ผลมติคณะรัฐมนตรี และศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

1.2 ชั้นในระดับนอก เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงาน ระดับนโยบาย และมีฐานะเท่าเทียมกัน เช่น สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯลฯ เป็นต้น

2) สภาพแวดล้อมชั้นนอก ประกอบด้วย

2.1 ชั้นนอกระดับใน เป็นส่วนราชการระดับปฏิบัติ ประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่อยู่นอกสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

2.2 ชั้นนอกระดับนอก เป็นสภาพแวดล้อมภายนอกที่ประกอบด้วย สถาบันทาง การเมืองต่าง ๆ และสภาพการณ์ทาง เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคง การทหาร และ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากนี้สภาพแวดล้อมที่สำคัญของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยังได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมือง เพราะการเป็นกลไกของคณะรัฐมนตรีนี้ก็เท่ากับ เป็น กลไกทางการเมือง ดังนั้นลักษณะการปฏิบัติงานจึงอาจขึ้นอยู่กับการที่หัวหน้าคณะรัฐบาล หรือ คณะรัฐมนตรี จะใช้กลไกนี้อย่างไรมากน้อยเพียงใด เพราะยังมีกลไกช่วยงานอื่น ๆ ของคณะ

^๕ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เพิ่งอ้าง, หน้า 11-26.

รัฐมนตรีอีกด้วย สภาพแวดล้อมต่าง ๆ นี้มีผลกระทบต่อการทำงานของสำนักงานคณะรัฐมนตรี นั้นคือมีผลกระทบต่อการทำงานของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

ภารกิจของคณะรัฐมนตรีได้เพิ่มขึ้น ขยายตัวขึ้นตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีในการบริหาร ความเติบโตของภารกิจในเชิงบริหารนี้ สามารถพิจารณาได้ในเชิงรูปธรรมจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และความเติบโตของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คือเมื่อปี พ.ศ. 2518 มีการปรับโครงสร้าง ทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย หน่วยงานระดับกอง 5 กอง และ 18 กลุ่มแทนกองทั้ง 5 ประกอบด้วย กองกลาง กองนิติธรรม กองการประชุมคณะรัฐมนตรี กองประกาศิต และกองโรงพิมพ์ มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีรองเลขาธิการฯ และผู้ช่วยเลขาธิการฯ ตำแหน่งละ 1 คน และมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อผู้ช่วยเลขาธิการอีก 1 ตำแหน่ง ต่อมาในปี 2529 ได้มีการปรับโครงสร้างใหม่ เพิ่มกองประสานนโยบายและแผน กองประมวล และติดตามผลมติคณะรัฐมนตรี และศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี เป็น 7 กอง กับ 1 ศูนย์ โดยเปรียบเทียบการปรับโครงสร้าง 2 ครั้ง ดังตารางที่ 10

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 10 เปรียบเทียบโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนัก

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ระหว่าง พ.ศ.2518 กับ พ.ศ.2529

กอง	โครงสร้างเก่า (2518)			+เพิ่ม -ลด	โครงสร้างใหม่(2529)		
	ฝ่าย	งาน	รวม (ส่วน)		ฝ่าย	งาน	รวม (ส่วน)
กองกลาง	-	5	5	-1	3	1	4
กองการประชุมฯ	-	4	4	+1	4	1	5
กองนิติธรรม	-	2	2	+1	-	3	3
กองประกาศิต	-	3	3	0	-	3	3
กองโรงพิมพ์	-	4	4	0	-	4	4
กองประสาน นโยบายและแผน	-	-	-	+4	3	1	4
กองประมวลฯ	-	-	-	+3	2	1	3
ศูนย์ข้อมูล	-	-	-	+2	-	2	2
รวม	-	18	18	+10	12	16	28

ซึ่งเห็นได้ว่า โครงสร้างของหน่วยงานได้ขยายขึ้น โดยมีภารกิจใหม่ ๆ เกิดขึ้น อยู่เสมอ จึงต้องปรับปรุงโครงสร้าง และมีการนำเทคนิควิทยาการสมัยใหม่ เช่น ระบบ คอมพิวเตอร์ เข้ามาช่วยในการทำงาน

นอกจากนี้ กลไกช่วยงานของคณะรัฐมนตรีนี้ยังเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ในด้านของ บุคลากร โดยในช่วง 3 ปี คือระหว่าง พ.ศ. 2528 ถึง พ.ศ. 2531 นั้น บุคลากรของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีจำนวนเพิ่มขึ้นใหม่จำนวน 99 คน คิดเป็นร้อยละ 44 โดยในปี 2528 มีจำนวนบุคลากร 127 คน และเพิ่มเป็น 226 คน ในปัจจุบัน

กระบวนการปฏิบัติงานของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นศูนย์กลางช่วยอำนวยความสะดวกของคณะรัฐมนตรี กระบวนการในการปฏิบัติงาน จึงสอดคล้องกับกระบวนการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี กระบวนการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยทั่วไปจะเริ่มจาก⁶

1. การกำหนดกรอบนโยบาย
2. การดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน
3. การติดตามผลการดำเนินการ

วงจรการปฏิบัติงานของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็สอดคล้องกับกระบวนการนี้ โดยภารกิจของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เน้นหนักในส่วนของการช่วยอำนวยความสะดวกให้การดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายและการติดตามผล มากกว่าการช่วยในด้านการกำหนดนโยบาย

ในการปฏิบัติงานนั้น สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นเวทีกลางในการรับ กลั่นกรอง แยกแยะ ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอความเห็น เรื่องและปัญหาข้อเรียกร้องที่ เกี่ยวข้องกับนโยบายและการตีความ การดำเนินการและการปฏิบัตินโยบายให้สำเร็จลุล่วง ที่ สถาบันการใช้อำนาจทั้งที่เป็นสถาบันราชการระดับต่าง ๆ และสถาบันการเมืองต่าง ๆ เสนอ เข้าสู่การพิจารณา วินิจฉัย ตัดสินใจ และบังคับใช้โดยผู้บริหารระดับสูง ซึ่งถือเป็นกระบวนการ

⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เพิ่งอ้าง, หน้า 53-56.

ของงานขึ้นก่อนการตัดสินใจ สำนัก เลขธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นหน่วยในการจัดระเบียบวาระเรื่องต่าง ๆ ท้องครุทั้งด้านนโยบายและองค์กรปฏิบัติงาน เสนอ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยจะ เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในที่สุด จากนั้นสำนัก เลขธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้รวบรวมผลการพิจารณาหรือตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีคือ มติคณะรัฐมนตรีส่งกลับไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไป เป็น เครื่องมือ บังคับใช้ในการปฏิบัตินโยบายต่อไป

กระบวนการของงานสำนัก เลขธิการคณะรัฐมนตรีในการช่วยอำนวยความสะดวก ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี จึงอาจแบ่งได้ 3 ขั้นตอน คือ

1. กระบวนการขึ้นก่อนการตัดสินใจและวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี
2. กระบวนการขึ้นการตัดสินใจและวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี
3. กระบวนการขึ้นหลังการตัดสินใจและวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี

โดยกลไกสำคัญที่สุดในกระบวนการทั้ง 3 เพื่อให้บรรลุภารกิจตามกระบวนการได้แก่ การประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ได้มาซึ่งผลการตัดสินใจ สำนัก เลขธิการคณะรัฐมนตรี จะปฏิบัติภารกิจ 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี โดยมีกรายงานการปฏิบัติการตามลำดับ คือ

1.1 ขั้นการรับเรื่อง เป็นการรับเรื่องที่ตั้งบ้านและกลไกการปฏิบัตินโยบายส่งเข้าสู่คณะรัฐมนตรี โดยกองกลางทำหน้าที่ค้นหาต้นเรื่อง ตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสารแยกแยะประเภทของเรื่องและปัญหา ส่งเรื่องให้กองต่าง ๆ ที่รับผิดชอบโดยตรงทำการศึกษาวเคราะห์ เพื่อทำความเข้าใจ เสนอต่อไปตามลำดับชั้น เช่น เรื่องเกี่ยวกับปัญหา นโยบายส่งให้กองการประชุมคณะรัฐมนตรี เรื่องที่เป็นปัญหากฎหมายส่งให้กองนิติธรรม และเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลสมบูรณ์ตามระเบียบบริหารก็เป็นความรับผิดชอบของกองกลาง ส่วนปัญหาที่คาบเกี่ยวระหว่างเรื่องต่าง ๆ คณะปณกันจะเป็นการประสานงานระหว่างกองที่เกี่ยวข้องด้วยกันเอง โดยมีกองรับผิดชอบหลัก สำหรับเรื่องที่เป็นปัญหา นโยบายที่ต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ปัญหา นโยบายพิเศษและนโยบายเฉพาะที่

สำคัญจะพิจารณาให้กองประสานนโยบายและแผนรับผิดชอบ เป็นเรื่อง ๗ ไป ตามคำสั่งของ เลขานุการคณะรัฐมนตรี

1.2 ขั้นวิเคราะห์ทำความเข้าใจ ภายหลังที่เรื่อง เข้าสู่กองที่รับผิดชอบหลัก กองต่าง ๆ จะพิจารณาลักษณะความสำคัญและความเร่งด่วนของเรื่อง จากนั้นก็ทำการศึกษา วิเคราะห์ ทำความเข้าใจภายใต้กรอบอ้างอิงของกฎหมายและนโยบายเป็นหลัก เช่น การ ตรวจสอบความถูกต้องในแง่มุมของระเบียบกฎหมาย ความสอดคล้องกับแนวนโยบาย และความ จำเป็นในการปฏิบัติ เพื่อบรรลุเป้าหมายเร่งด่วน

ระหว่างทำการศึกษาวិเคราะห์ อาจมีการติดต่อประสานงานภายใน ระหว่างกองต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบหลักฐานเดิม ขอข้อมูลเพิ่ม ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ด้าน และช่วยอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ฯลฯ นอกจากนี้อาจมีการ ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายนอก เช่น หน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อขอตรวจสอบเอกสาร ขอข้อมูลเพิ่มเติม หรืออาจขอทราบความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น หน่วยงาน กลางระดับนโยบาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนัก กงปรมาคม, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯลฯ) ตลอดจนคณะกรรมการระดับนโยบายเฉพาะกิจ และ คณะผู้ชำนาญการพิเศษอื่น ๆ ตามลักษณะความจำเป็น ตามความลึกซึ้งในระดับความสำคัญ และ ความเร่งด่วนของเรื่อง

1.3 ขั้นการเสนอความเห็นและขอให้พิจารณาสั่งการจัดประชุม ภายหลังจาก การทำความเข้าใจเสร็จสมบูรณ์ เลขานุการคณะรัฐมนตรีทำบันทึกเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และรอง นายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อพิจารณาสั่งการให้เรื่อง เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา หรืออนุมัติเห็นชอบ ตามมติคณะรัฐมนตรีที่มอบหมาย และให้หน้าเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ หรือ รับทราบและให้หน้าเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

1.4 ขั้นเตรียมการประชุม ภายหลังจากที่นายกรัฐมนตรี สั่งการให้จัดระเบียบวาระ การประชุม กองการประชุมจัดทำระเบียบวาระการประชุมส่งไปยังกระทรวงต่าง ๆ พร้อม กำหนดนัดหมาย วัน เวลาการประชุม ซึ่งปกติจัดให้มีการประชุมทุกวันอังคารของสัปดาห์

ขั้นตอนที่ 2 (ระหว่างการประชุมคณะรัฐมนตรี) การดำเนินงานของสำนัก เลขานุการคณะรัฐมนตรีในระหว่างการประชุม กองการประชุมคณะรัฐมนตรีจะ เป็นหน่วยหลักใน

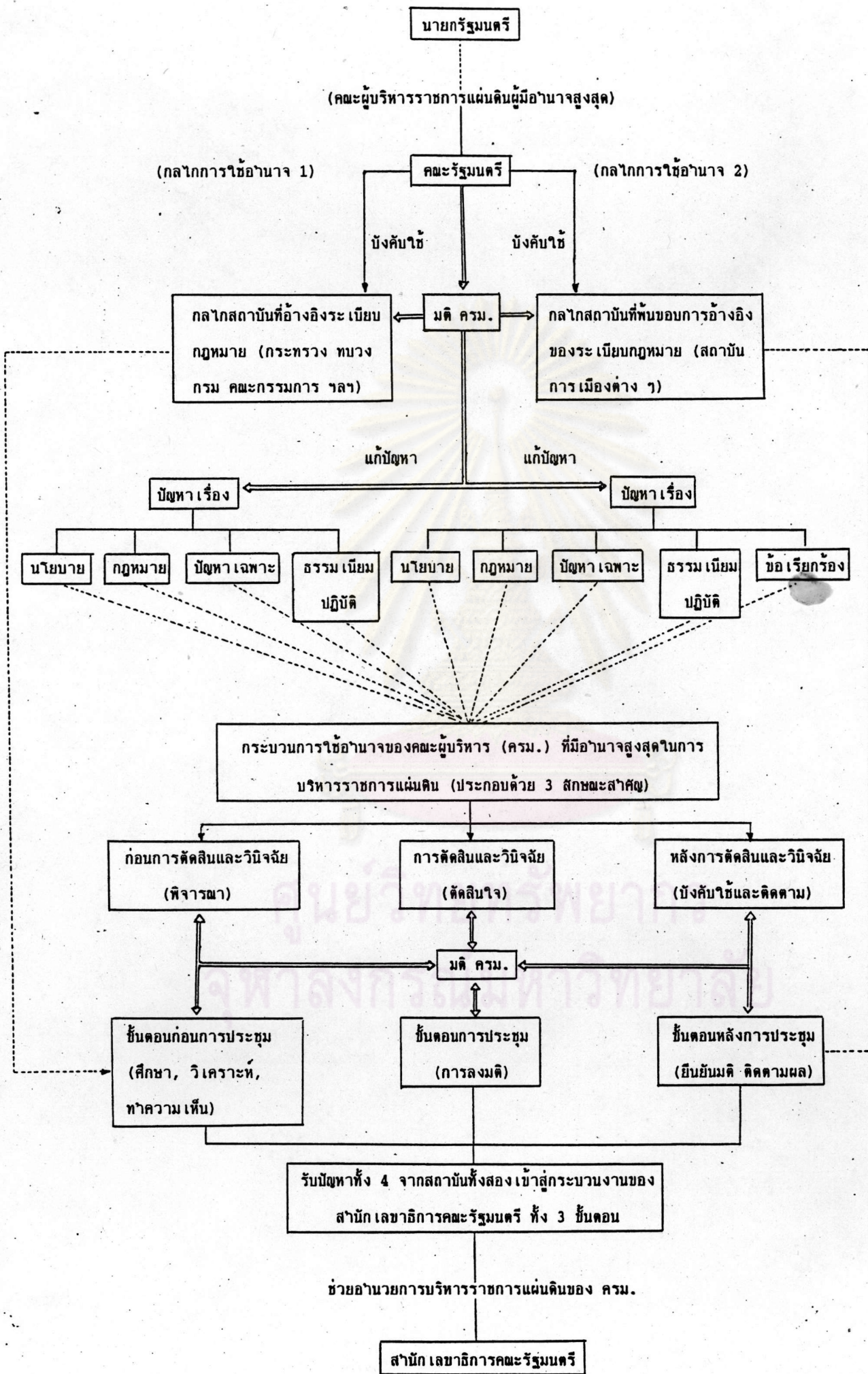
การจัดการประชุม จัดบันทึกรายงานการประชุม ตลอดจนการยืนยันมติคณะรัฐมนตรี ส่วนกอง
อื่นๆ เช่น กองนิติธรรม กองประมวลและติดตามผลมติคณะรัฐมนตรี และศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรี
จะคอยตั้งรับ เพื่อให้บริการด้านข้อมูล ให้คำปรึกษาปัญหากฎหมายและบริการค้นคว้าหลักฐาน
อ้างอิง ตามที่คณะรัฐมนตรีต้องการเพิ่มเติมในระหว่างการประชุม

นอกจากนั้น ที่กองประสานนโยบายและแผน ในวันประชุมคณะรัฐมนตรีจะมีคณะ
ทำงานประกอบด้วยข้าราชการจากกองต่างๆ มาตั้งประจำ คอยทำหน้าที่ช่วยประสาน ค้นเรื่อง
บริการข้อมูลเพิ่มเติม ตอบคำถามด่วนให้แก่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้ในการตอบข้อซักถาม
ของคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี

กรณีที่มีวาระจรเข้าสู่คณะรัฐมนตรีในวันประชุม กองกลางจะรับ เรื่องและส่งให้กอง
การประชุมดำเนินการ เข้าสู่ที่ประชุมทันที

ขั้นตอนที่ 3 (หลังการประชุม) ภายหลังจากประชุมเสร็จสิ้นในวันเดียวกันนั้น
นอกเหนือจากกองการประชุมฯ จะทำหน้าที่หลักในการจัดบันทึกรายงานการประชุมแล้ว ยังมี
กองกลาง กองนิติธรรม ทำหน้าที่ยืนยันมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่ตนรับผิดชอบ แก่ส่วนราชการที่
เกี่ยวข้องพร้อม ๆ กันไปด้วย

ส่วนการรวบรวมมติคณะรัฐมนตรีเผยแพร่แก่ส่วนราชการให้ถือปฏิบัติ ตลอดจนการ
ตรวจสอบ ติดตามผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี จะเป็นหน้าที่ของกองประมวลและติดตามผล
มติคณะรัฐมนตรี ดำเนินการต่อไป นอกจากนี้กองต่าง ๆ ก็จะทำหน้าที่ปกติดของตน
เช่น กองประสานนโยบายและแผนก็ทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายของรัฐบาล ติดตามผลการ
ดำเนินงานในการปฏิบัติตามนโยบาย แยกแยะนโยบายที่ปฏิบัติแล้ว ยังไม่ได้ปฏิบัติ และควร
ดำเนินการปฏิบัติต่อไป และประสานงาน ติดตามเร่งรัดแผนงานที่คาบเกี่ยวระหว่างหน่วยงาน
ต่าง ๆ หลายหน่วยงาน ส่วนกองโรงพิมพ์และกองประกาศิตก็จัดทำเอกสารราชการ งานด้าน
การทะเบียนประเภทต่าง ๆ ตามปกติ เช่นเดียวกับศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรีที่คอยประสาน
ระหว่างกองต่าง ๆ ในด้านการจัดทำระบบข้อมูล การเตรียมการใช้และการเรียกใช้ข้อมูลที่
เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกองต่าง ๆ



ในการปฏิบัติงานนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะเป็นองค์กรคอยรับ เรื่องที่มาจากกระทรวงต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา เรื่องต่าง ๆ ที่มาจากกระทรวง ทบวง กรม และ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจน ซึ่งแสดงถึงภารกิจในเชิงการบริหารของคณะรัฐมนตรีอันมีอยู่เป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะลดจำนวนเรื่องลงโดยวิธีต่าง ๆ เช่น การมอบอำนาจการพิจารณาไปให้แก่นายกรัฐมนตรี ของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เจ้าสังกัดก็ตาม

ประเภทของ เรื่องที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2502 ได้กำหนดหัวข้อประเภท เรื่องที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีไว้ ดังนี้*

1. ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างพระราชกำหนด และร่างกฎกระทรวงต่าง ๆ
2. ระเบียบการ และข้อบังคับที่ใช้เป็นส่วนรวมหรือต่อองค์การของรัฐ
3. เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี
4. เรื่องที่ขอปฏิบัติ เป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรี
5. การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่จะให้ถือปฏิบัติเป็นส่วนรวม
6. โครงการหรือกิจการต่าง ๆ ที่กระทบถึงนโยบายในการบริหารราชการ
7. เรื่องที่จะต้องเสนอสภา
8. เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การขอรับความเห็นชอบการแต่งตั้ง การย้าย และการถอดถอนทูต กงสุล การจัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การเข้าเป็นสมาชิกองค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศ การแต่งตั้งทูตสันถวไมตรีไปเยือนต่างประเทศ การแต่งตั้งผู้แทนไปร่วมการประชุมระหว่างประเทศ การรับและการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ
9. เรื่องที่จะบังเกิดผลกระทบต่อประชาชนแผ่นดิน นอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามกฎหมายงบประมาณ
10. การค้าประกันของกระทรวงการคลัง

*มติคณะรัฐมนตรี 19 มีนาคม 2502 น.ว. 21 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2502

11. การแต่งตั้งข้าราชการ เนื่องในการโอนหรือเลื่อนชั้น และการให้ข้าราชการ ลาออกจากราชการ ซึ่งจะต้องนำกราบบังคมทูล

12. การเลื่อนชั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษให้แก่ข้าราชการ ผู้ซึ่งประสบอันตรายใน การปฏิบัติหน้าที่ราชการ

13. เรื่องที่นายกรัฐมนตรีเห็นควรมีการเสนอคณะรัฐมนตรี

เรื่องต่าง ๆ ที่เสนอคณะรัฐมนตรี ได้มีการแยกประเภทระเบียบวาระ เพื่อนำบรรจุ เข้าในระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งมอบให้คณะรัฐมนตรีได้ศึกษาพิจารณา ล่วงหน้าก่อนที่จะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันอังคารของสัปดาห์

โดยระเบียบวาระการประชุมแบ่งออกเป็น 4 ประการ คือ^๘

1. วาระเพื่อพิจารณา ประกอบด้วยเรื่องที่เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา และ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

2. วาระเพื่อทราบ มีลักษณะดังนี้

ก. เรื่องที่เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีรับทราบ รวมทั้งเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรี ทราบ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรีหรือกฎหมาย และนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีได้รับทราบแล้วมีคำสั่งให้เสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบ

ข. เรื่องคณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 และมติคณะรัฐมนตรีอื่น ๆ ดังกล่าว ข้างต้น

3. วาระเพิ่มเติม ในกรณีกระทรวง ทบวง กรม มีเรื่องที่สำคัญและเร่งด่วน เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาภายหลังจากวาระเพื่อพิจารณาในข้อ(1) ได้แจกจ่ายคณะรัฐมนตรี แล้ว กระทรวง ทบวง กรม จะต้องรีบส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ภายในวันศุกร์ ก่อนวันประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีการประชุมปกติ ในวันอังคารของสัปดาห์ถัดไป และให้สำนัก

^๘ ชัยอนันต์ สมทวนิช, เพิ่งอ้าง, หน้า 65.

เลขานุการคณะรัฐมนตรี นำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ออกระเบียบวาระการประชุม
เพิ่มเติม และส่งให้รัฐมนตรีทุกคนภายในวันจันทร์

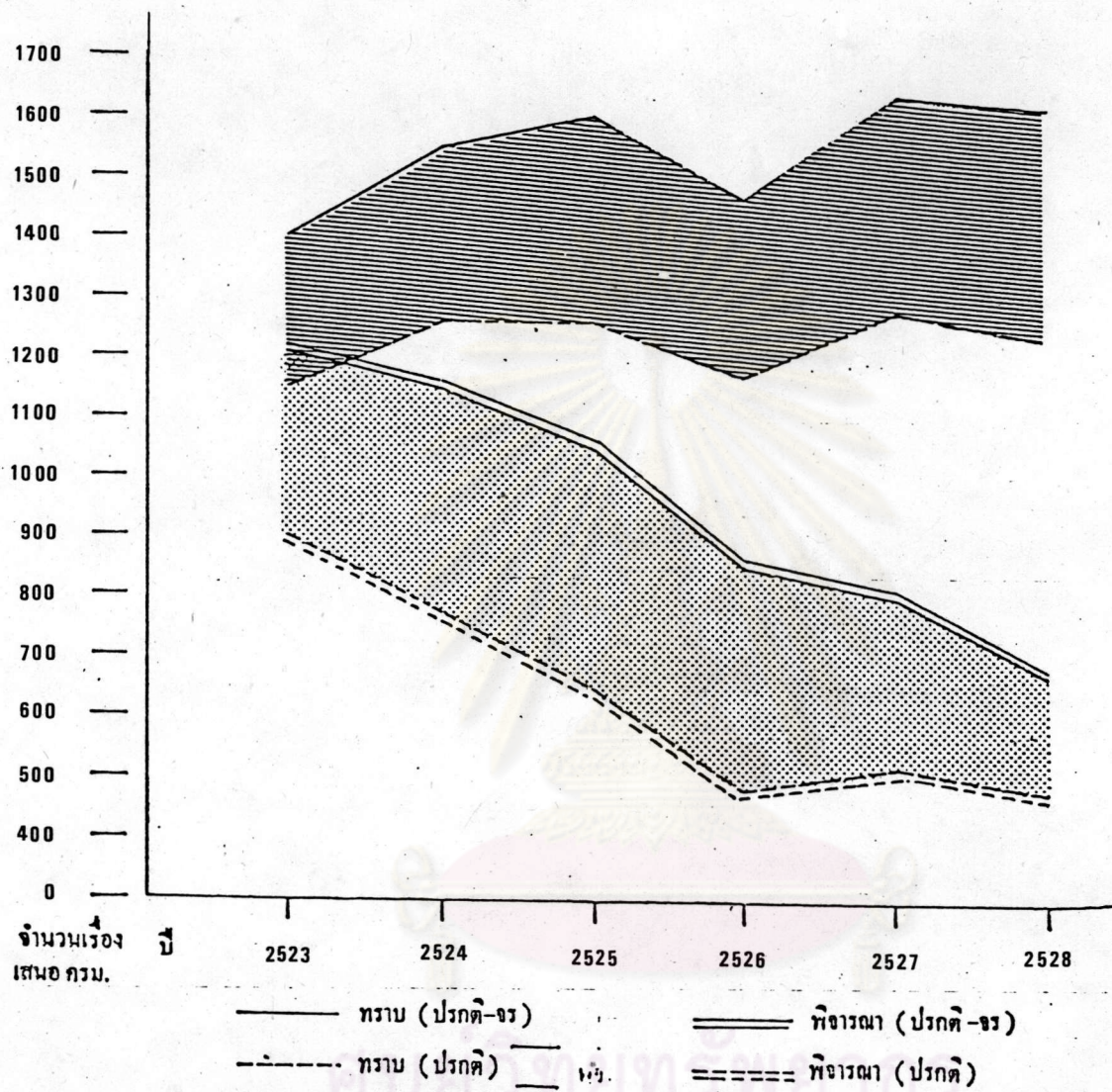
4. วาระจร ประกอบด้วยวาระจรเพื่อพิจารณา และเพื่อทราบ กรณีเรื่องพิจารณา
ที่สำคัญและเร่งด่วนได้สามารถดำเนินการได้ทันตามกำหนดเวลาในข้อ (3) สำนักเลขานุการ
คณะรัฐมนตรีจะจัดทำบันทึกเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี
พิจารณาเป็นวาระจร และสำหรับกรณีเรื่องทราบ ถ้าเป็นเรื่องเร่งด่วน มีกำหนดระยะเวลา
ให้เสนอมาภายหลังจากวาระเพื่อทราบในข้อ (2) ได้แจกจ่ายคณะรัฐมนตรีแล้วก็จะจัดเข้าเป็น
วาระจรเพื่อทราบ

เมื่อพิจารณามติคณะรัฐมนตรี 19 มีนาคม พ.ศ. 2502 กำหนดหัวข้อประเภทของ
เรื่องที่จะต้องนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว จะเห็นได้ว่า มีเรื่องมากมายที่กฎหมายกำหนด
ให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงเป็นการยากในการที่จะลดปริมาณของเรื่อง หรือ
แยกแยะว่าเรื่องใดเป็นเรื่องนโยบายที่สำคัญมากกว่า ต้องอาศัยการวินิจฉัยถึงการร่วมกันของ
คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และเรื่องใดที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ

ปริมาณเรื่องที่เสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น เมื่อพิจารณาสถิติในปี พ.ศ. 2528
ถึง พ.ศ. 2530 ดังตารางและกราฟ หน้า 206-214.

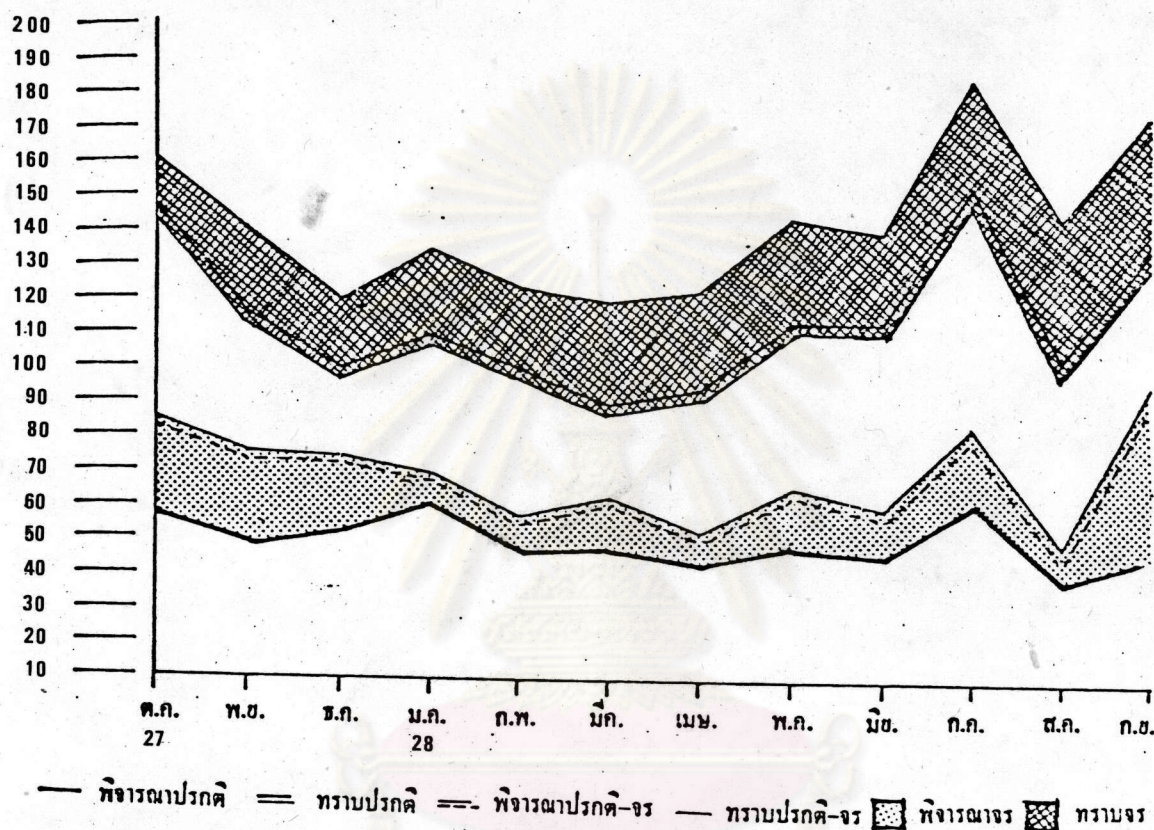
ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 29 แสดงการเปรียบเทียบจำนวนเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ
และพิจารณา ระหว่างปี 2523-2528



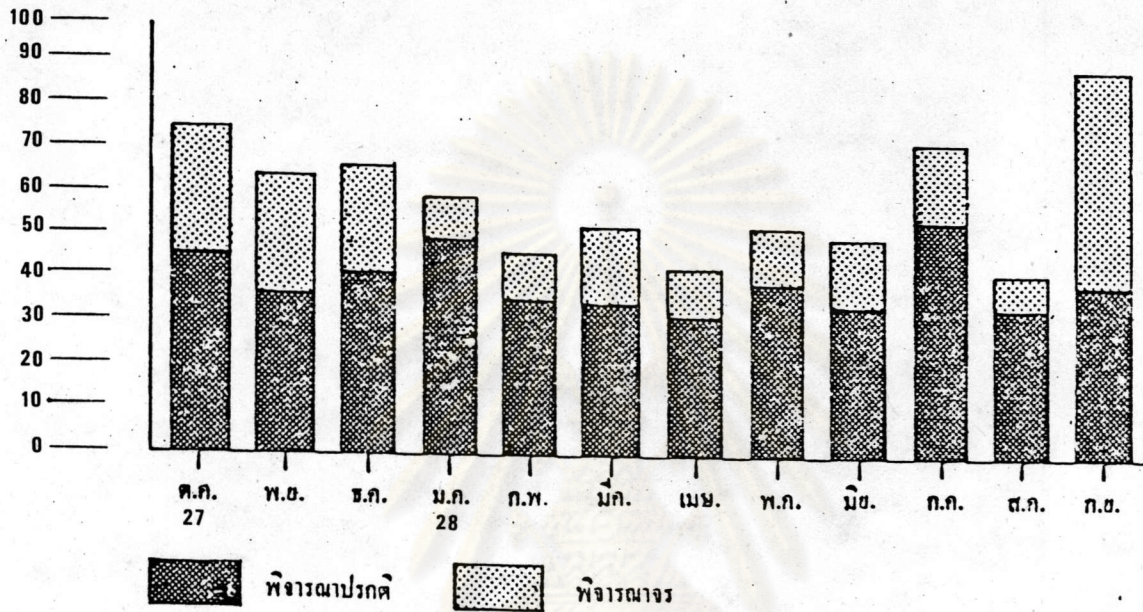
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 30 กราฟแสดงปริมาณเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและพิจารณา
ในปีงบประมาณ 2528



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

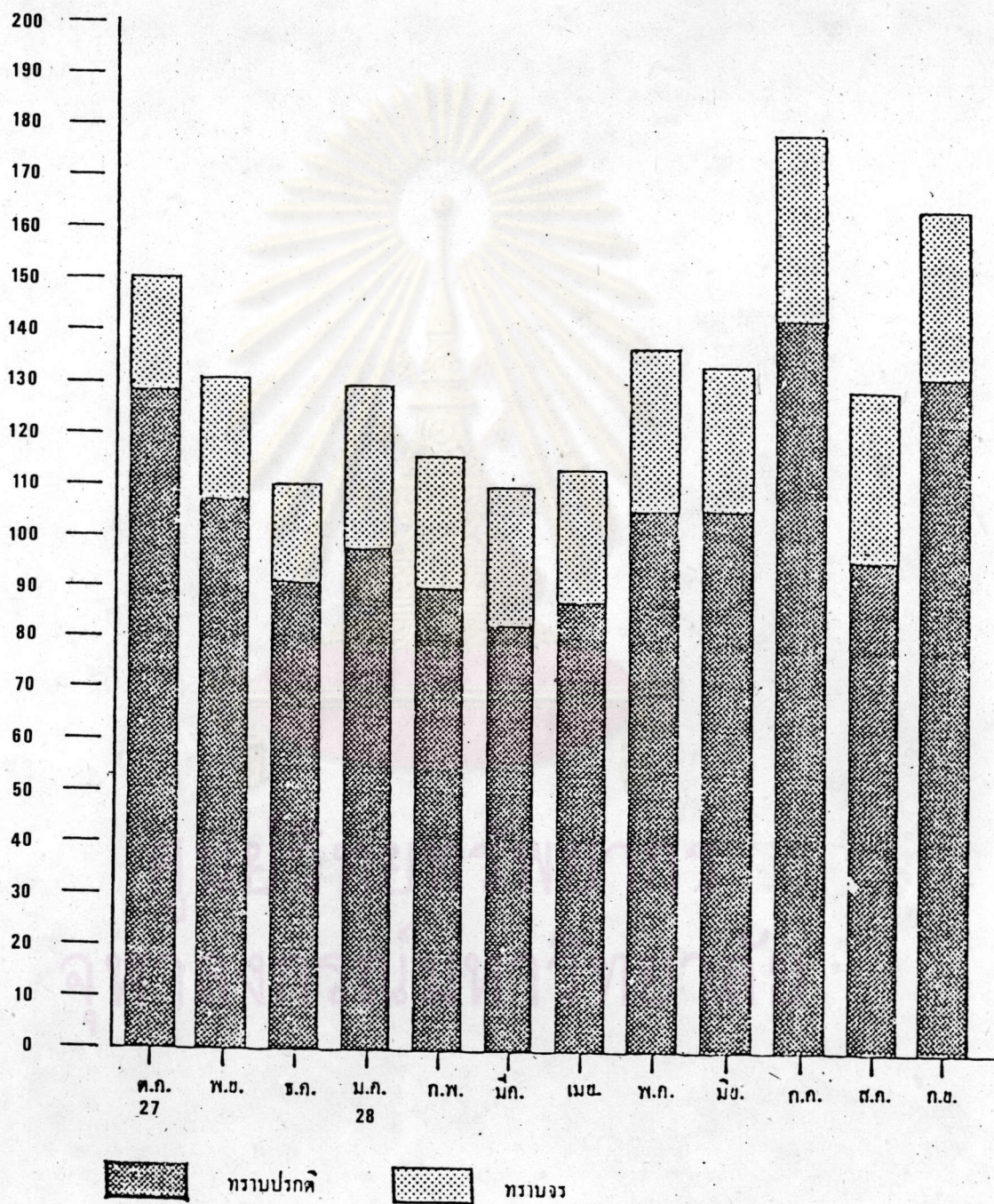
แผนภาพที่ 31 แสดงการเปรียบเทียบปริมาณเรื่องพิจารณาและพิจารณาจร
ในบึงประมาธ 2528



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

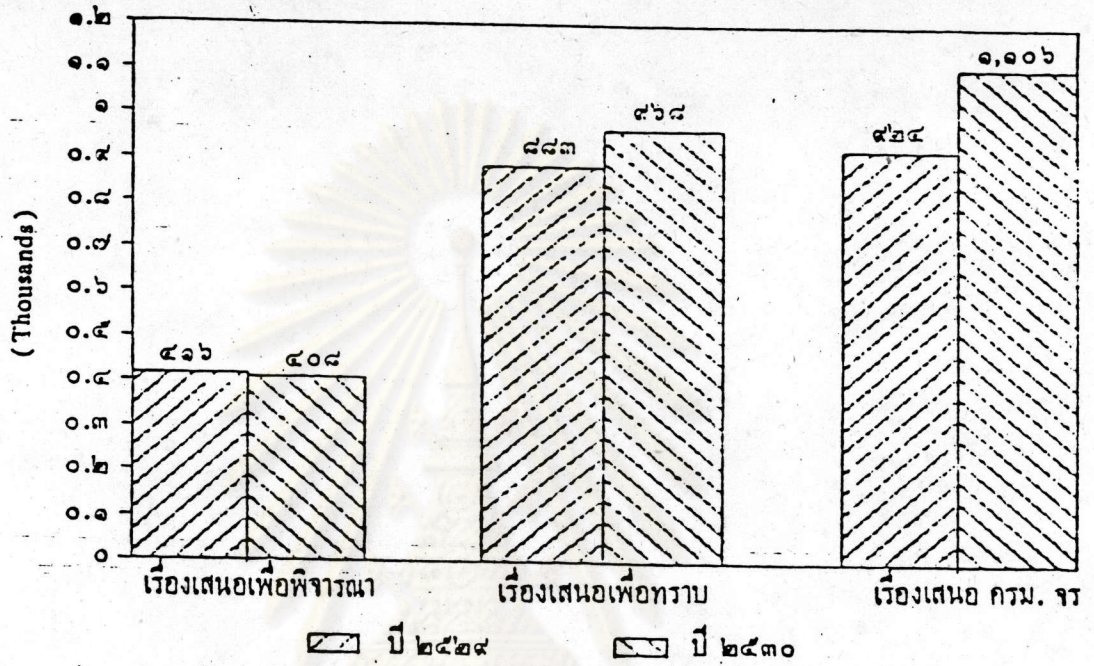
แผนภาพที่ 32 แสดงการเปรียบเทียบปริมาณเรื่องทราบและทราบจร

ในปีงบประมาณ 2528



แผนภาพที่ 33 จำนวนเรื่องที่บรรจุในวารสารการประชุม กรม.

ปีงบประมาณ 2529-2530.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 11 สรุปผลการประชุมของคณะรัฐมนตรีในรอบปี พ.ศ.2530 : แยกตามกระทรวง

ส่วนราชการ	มค.	กพ.	มีค.	เมย.	พค.	มิย.	กค.	สค.	กย.	ตค.	พย.	ธค.	รวม
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	37	28	25	41	33	26	51	14	39	26	42	49	401
2. กระทรวงกลาโหม	1	5	4	5	7	4	4	-	7	7	1	5	60
3. กระทรวงการคลัง	14	13	12	25	8	10	23	-	16	17	13	26	177
4. กระทรวงการต่างประเทศ	4	3	7	9	15	12	12	2	10	4	7	12	100
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	9	7	6	14	23	2	22	1	14	5	9	49	161
6. กระทรวงคมนาคม	7	13	14	6	19	4	20	-	27	4	5	18	137
7. กระทรวงพาณิชย์	8	4	2	2	3	5	9	1	8	5	6	9	62
8. กระทรวงมหาดไทย	11	16	18	21	19	12	21	2	30	17	14	28	209
9. กระทรวงยุติธรรม	-	1	-	3	-	-	2	-	3	1	1	1	12
10. กระทรวงวิทยาศาสตร์													
เทคโนโลยีและการพลังงาน	2	-	5	2	5	2	3	-	10	4	1	2	36
11. กระทรวงศึกษาธิการ	4	2	3	7	14	5	8	-	19	8	4	1	35
12. กระทรวงสาธารณสุข	3	1	-	6	7	-	2	-	7	4	4	4	38
13. กระทรวงอุตสาหกรรม	2	6	3	4	5	3	11	1	9	7	7	4	62
14.ทบวงมหาวิทยาลัย	6	4	5	3	10	3	18	1	14	10	-	12	86
15. รัฐสภา	1	2	1	-	3	-	-	5	19	22	5	18	76
16. สำนักพระราชวัง	-	1	1	4	1	1	1	1	2	-	-	1	13
17. ราชบัณฑิต	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
รวม	109	106	106	152	179	89	210	28	234	142	119	239	1,706

ตารางที่ 12 สถิติเรื่องที่เสนอคณะกรรมการพิจารณาและทราบของกองต่าง ๆ ประจำปี 2530

มติคณะรัฐมนตรี	กองการประมง		กองนิติธรรม				กองกลาง		กองประกาศิต		กองประมวลฯ		หมายเหตุ
	พิจารณา	ทราบ	กฎหมาย 1		กฎหมาย 2		พิจารณา	ทราบ	พิจารณา	ทราบ	พิจารณา	ทราบ	
			พิจารณา	ทราบ	พิจารณา	ทราบ							
ม.ค. 30	14	56	9	32	7	12	1	29	-	-	-	-	
ก.พ. 30	13	45	12	17	8	11	3	27	-	-	-	-	
มี.ค. 30	17	78	22	47	10	12	2	37	-	-	-	-	
เม.ย. 30	11	52	23	31	5	8	-	25	-	-	-	-	
พ.ค. 30	19	62	9	30	2	10	1	21	-	1	-	-	
มิ.ย. 30	32	95	21	39	12	18	-	25	-	-	-	-	
ก.ค. 30	25	69	17	25	5	19	-	15	-	-	-	2	
ส.ค. 30	25	88	13	28	7	11	2	27	-	1	-	-	
ก.ย. 30	46	173	16	27	4	15	1	42	-	-	-	4	
ต.ค. 30	29	40	11	29	3	24	2	25	-	1	-	-	
พ.ย. 30	21	46	18	37	6	15	3	36	2	1	1	1	
ธ.ค. 30	38	60	16	19	7	19	4	25	-	-	-	-	
	290	864	187	361	76	174	19	334	2	4	1	7	พิจารณา ทราบ รวม
			548		250								575 1,744 2,319
รวม	1,154			798			353		6		8		24.80% 75.20%

ที่มา : กองการประมง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตารางที่ 13 สถิติเรื่องที่เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและทราบของกองต่าง ๆ ประจำปี 2529

มติคณะกรรมการ	กองการประมง		กองนิติธรรม				กองกลาง		กองประกาศิต		หมายเหตุ
	พิจารณา	ทราบ	กฎหมาย 1		กฎหมาย 2		พิจารณา	ทราบ	พิจารณา	ทราบ	
			พิจารณา	ทราบ	พิจารณา	ทราบ					
ม.ค. 30	11	52	16	35	22	7	6	33	-	-	
ก.พ. 30	13	61	16	35	22	10	3	22	-	-	
มี.ค. 30	15	42	13	29	19	19	5	36	-	-	
เม.ย. 30	17	57	14	30	18	22	8	43	-	-	
พ.ค. 30	20	46	9	17	16	12	8	40	-	-	
มิ.ย. 30	15	41	4	15	13	14	9	34	-	-	
ก.ค. 30	36	69	21	31	31	37	14	69	-	1	
ส.ค. 30	4	26	3	7	-	1	-	5	-	-	
ก.ย. 30	14	93	26	14	6	9	12	111	-	-	
ต.ค. 30	13	78	20	37	11	14	2	23	-	-	
พ.ย. 30	5	75	17	45	12	13	4	24	-	-	
ธ.ค. 30	17	61	33	61	5	11	3	41	-	-	
	180	701	192	356	175	169	74	481	-	1	
รวม	881		548		344		555		1		พิจารณา 26.68% ทราบ 73.32%

ที่มา : กองการประมง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ

ตารางที่ 14 สรุปผลการประชุมของคณะรัฐมนตรีในวาระปี พ.ศ. 2529 : แยกตามเรื่อง

รายการ	มค.	กพ.	มีค.	เมย.	พค.	มิย.	กค.	สค.	กย.	ตค.	พย.	ธค.	รวม
จำนวนครั้งที่ประชุม	8	4	4	5	4	4	4	1	6	4	4	5	50
เรื่องที่เข้าประชุมแยกตามเรื่อง													
การเมืองและการบริหาร	43	53	29	50	90	39	85	26	111	80	55	120	781
การป้องกันประเทศ	1	4	2	6	2	3	5	-	-	6	1	4	34
การต่างประเทศ	5	5	6	10	13	12	11	-	21	1	9	10	103
เศรษฐกิจ	39	33	56	66	56	24	84	2	90	33	40	92	615
สังคม	17	11	12	20	7	8	17	-	9	18	14	10	143
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ การพลังงาน	4	-	1	-	4	3	8	-	3	4	-	3	30
รวม	103	106	106	152	172	89	210	28	234	142	119	339	1,708

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พบว่าเรื่องที่มีปริมาณมากที่สุดคือ วาระเพื่อทราบ ทั้งปกติ และจร เรื่องต่าง ๆ นี้มีความกว้างขวาง กินความเกินกว่าการกำหนดนโยบาย อันสะท้อนภารกิจในด้าน การบริหารราชการแผ่นดิน ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นอิทธิพลของกระแสนโยบายราชการอันยาวนาน นั่นเอง เรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานนี้ต้องเกี่ยวข้อง หากพิจารณาจาก บัญชีบัตรสารบรรณ ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว จะพบว่ามีความหลากหลายเป็นอย่างยิ่ง โดยมีการจัดประเภทของหัวข้อเรื่องใหญ่ ๆ ไว้ 53 เรื่อง และแต่ละเรื่องมีการแบ่งแยกย่อยลงไปอีก 608 เรื่อง เช่น⁹

- กรรมกรระหว่างประเทศ
- เงินเพื่อการกุศล เงินบำรุง เงินอุดหนุน
- เงินจ่ายให้แก่ข้าราชการ เพราะเหตุปฏิบัติงาน เบี้ยเลี้ยง เบี้ยประชุม
ค่าเช่าบ้าน ค่าพาหนะ ค่าเครื่องแต่งกาย
- การฝึกซ้อม การทดลองกำลัง
- การจับกุม คမ်းบัง การสอบสวนทหารไทยในต่างประเทศ
- การสำรวจดิน
- กีฬานักเรียน
- แข่งม้า กีฬามวย
- ไร่ (ข้าว)
- หนี้สิน ข้าว
- ข้าราชการไปศึกษาและดูงาน
- การลา (กิจ บำรุง พักผ่อน) ลาไปต่างประเทศ
- ข้าราชการตาย
- การสนทนากับชาวต่างประเทศ
- เครื่องแบบพ่อค้า
- ห้วย หนอง คลอง บึง (ปรับปรุง ซ่อม สร้าง โครงการระบายน้ำ)
- สุสาน สงคราม

⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อ้างแล้ว, หน้า 77.

- ปฏิทินจันทรคติไทย
- ฌาปนสถาน
- การพนัน การปราบปราม โบว์ลิ่ง
- ครึ่ง
- การประกวดนางงาม เครื่องสำอางค์
- โสเภณี คนขอทาน บุคคลวิกลจริต
- ดินฟ้าอากาศ
- เครื่องสูบน้ำ
- การซื้อ เครื่องพิมพ์ดีด
- กล้ายไม้
- กรู๊น
- แพ่ ถวาน
- ความตกลงทางปรมาณู
- แปรงสีพื้น ยาสีฟัน

ความหลากหลายของ เรื่องที่หลังไหลไปสู่คณะรัฐมนตรีนั้น นอกจากจะทำให้ต้องจัดตั้ง ศูนย์ข้อมูลคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ เพื่อ เป็นแหล่งข้อมูลกลาง และจัดระบบข้อมูลคณะรัฐมนตรี ยัง ทำให้ต้องจัดตั้งคณะทำงานต่าง ๆ เพื่อช่วยในการจัดระบบข้อมูล เช่น คณะทำงานเพื่อการบริหารระบบข้อมูลของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะทำงานเพื่อการพิจารณาระบบข้อมูล เพื่อความพร้อมในการนำเสนอคณะรัฐมนตรีด้านนโยบายและแผน คณะทำงานเพื่อการพิจารณา ระบบข้อมูล เพื่อความพร้อมในการนำเสนอคณะรัฐมนตรีด้านกฎหมายและระเบียบ คณะทำงาน เพื่อจำแนกกลุ่มงานหลักของรัฐบาล เป็นต้น โดยเรื่องที่ถูกจัดให้เป็น เรื่องเร่งด่วนมี 27 หัวเรื่อง โดยพิจารณาจากเหตุผล 7 ประการ คือ

1. เป็นเรื่องที่มีมติคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง ซ้ำซ้อน
2. เกี่ยวข้องกับส่วนราชการหลายแห่ง
3. มีการปรับ เปลี่ยนข้อมูลบ่อยครั้ง
4. มีผลกระทบต่อประชาชน เป็นส่วนมาก
5. มีผลกระทบต่อ เศรษฐกิจสูง
6. ไม่มีองค์กรที่เป็นส่วนราชการประมวลไว้

7. เป็นเรื่องเร่งด่วน แต่มีข้อพิจารณากว้างขวาง ต้องเตรียมข้อมูลให้เป็นระบบ
ครบวงจร

เรื่องเร่งด่วนทั้ง 27 เรื่อง ได้แก่

1. ข้าราชการ
2. มั่นสาปะหลัง
3. แรงงาน
4. รัฐวิสาหกิจ
5. น้ำมัน
6. ปุ๋ย
7. อ้อย น้ำตาล
8. แร่
9. สุรา
10. การประมง
11. สิ่งทอ
12. ทอมหัวใหญ่
13. กระเทียม
14. ยางพารา
15. ถั่วเหลือง
16. ข้าวโพด
17. ข้อผูกพันงบประมาณ
18. ยาสูบ
19. ขสมก.
20. ยางมะตอย
21. สุกร
22. หนี้สิน เกษตรกร
23. ภัยธรรมชาติ ฝนแล้ง อุทกภัย
24. ไร่ข้าว
25. การเดินเรือ

26. การค้าต่างประเทศ

27. ปาล์มน้ำมัน¹⁰

เรื่องต่าง ๆ ที่ไหลบ่าไปสู่คณะรัฐมนตรี เป็นสิ่งแสดงถึงการที่คณะรัฐมนตรีได้กลายเป็นองค์กรทางบริหารทั่วไปสูงสุด แม้ว่าจะได้มีมติคณะรัฐมนตรี 13 ธันวาคม พ.ศ. 2520 แบ่งประเภทเรื่องที่ไม่ต้องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว คือ

1. เรื่องที่ผ่านการพิจารณาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง หรือผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการที่แต่งตั้งตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ หรือโดยคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี

จัดแบ่งประเภทย่อย ๆ ได้คือ

1.1 เรื่องเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งผ่านการพิจารณาของกระทรวงการคลัง หรือสำนักงานงบประมาณแล้ว

1.2 เรื่องการขออนุมัติ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ ซึ่งส่วนราชการที่เป็นผู้รักษาการตามระเบียบนั้น ๆ ได้อนุมัติเห็นชอบด้วยแล้ว

1.3 เรื่องระเบียบ หรือข้อบังคับที่ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเสนอขออนุมัติ หรือขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้เห็นชอบด้วยแล้ว

1.4 เรื่องที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ขอสิทธิพิเศษหรือขอยกเลิกสิทธิพิเศษ และคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงาน และรัฐวิสาหกิจได้เห็นชอบด้วยแล้ว

1.5 การขอความเห็นชอบงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยไม่มีความแย้งหรือข้อพิจารณาอื่น ๆ

1.6 โครงการด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเห็นชอบด้วยแล้ว

1.7 ร่างประกาศต่าง ๆ ที่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตามกฎหมาย หรือคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจแล้ว

¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เพิ่งอ้าง, หน้า 77.

1.8 การแต่งตั้ง ถอดถอน และการกำหนดอัตราเงินเดือน

1.9 การอนุมัติสัมปทานป่าชายเลน ที่ได้ผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนต่าง ๆ

แล้ว

2. เรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติ หรือหาความเห็นชอบ เป็นหลักการไว้แล้ว และส่วนราชการ เสนอ เพื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในขั้นตอนต่อมา ได้แก่

2.1 เรื่องที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาหรือเงื่อนไข ที่ได้ตกลงกันไว้ โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่การปฏิบัติให้ครบถ้วนตามสัญญาต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

2.2 เรื่องเกี่ยวกับการลงนามในความตกลง อนุสัญญา สนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับความเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรีแล้ว

2.3 เรื่องที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ หรือ เห็นชอบตามข้อ เสนอของส่วนราชการหนึ่ง และส่วนราชการนั้นได้ขอความร่วมมือไปยังส่วนราชการอื่น เพื่อออกมาตรการ เสริมเพิ่มเติมอีก ถ้าส่วนราชการผู้ใดได้รับการร้องขอ เห็นชอบแล้ว เสนอมาตรการนั้น ๆ มา เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา

2.4 เรื่องการกำหนดผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เป็นไปตามมาตรฐาน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติ มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

3. เรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย

3.1 เรื่องพระราชบัญญัติ เป็นเรื่องในทางปฏิบัติประจำอยู่แล้ว

3.2 ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ไม่ใช่นโยบายที่สำคัญ

3.3 ร่างกฎกระทรวง ประกาศข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ ที่ไม่ใช่นโยบาย และไม่มีปัญหา

4. เรื่องที่มีกฎหมาย หรือระเบียบรับรองอยู่แล้ว

4.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายที่ตรวจสอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว

4.2 การแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ในระดับชั้นที่กฎหมายกำหนดเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ที่ตรวจสอบกับกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว

4.3 การอนุมัติให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานต่างประเทศ ที่ตรวจสอบกับกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว

4.4 การพิจารณาเรื่องเงินเดือนให้ข้าราชการที่เสียชีวิต เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ฯลฯ การขอต่อเวลาราชการ การอนุมัติให้ข้าราชการลาป่วย เนื่องจากประสบอุบัติเหตุในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ การอนุมัติให้คงรับราชการต่อไป ซึ่งตรวจสอบกับกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว

5. เรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไม่เป็นนโยบาย

5.1 การแต่งตั้งเอกอัครราชทูต กงสุล จากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ

5.2 การแต่งตั้งเอกอัครราชทูต กงสุล ของไทยประจำประเทศต่าง ๆ

6. เรื่องเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์

6.1 การสถาปนาพระราชวงศ์

6.2 การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช พระราชาคณะ ชั้นสุพรรณภูมิ พิริยภูมิ และการถอดถอนสมณศักดิ์

6.3 การขอพระราชทานเหรียญคุณงามา เข็มศิลปวิทยา

7. เรื่องเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ เช่น

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 2 มกราคม 2522

อนุมัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นผู้สั่งการให้ข้าราชการซึ่งได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือประทุษร้าย เพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่จนตกเป็นผู้ทุพพลภาพหรือพิการ อันเป็นเหตุจะต้องออกจากราชการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้อยู่ ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่นใดที่เหมาะสมได้ตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการ พ.ศ. 2498 แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ โดยให้ถือว่าคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้ว

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2525

ให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ เรื่องที่ เกี่ยวข้องกับการขอผ่อนผัน ยกเว้น
ไม่นำมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2522 มาใช้บังคับแก่การอนุมัติ ให้หน่วยราชการ
และรัฐวิสาหกิจ เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ เขตป่าปิดแล้วนำ เสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

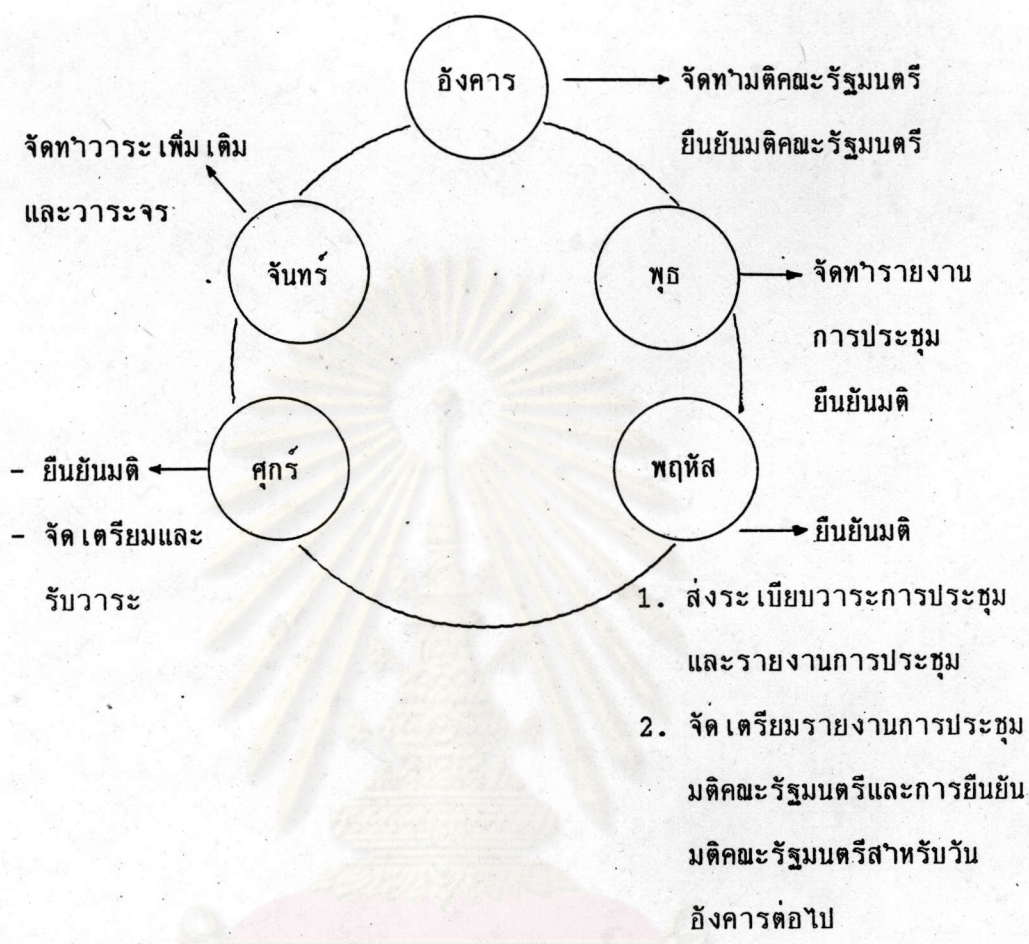
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2525

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้าน เศรษฐกิจ เมื่อที่ประชุมรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
ได้พิจารณามีมติประการใดแล้ว มอบให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติ
ให้ดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรีได้ แล้วให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ นำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ ในภายหลัง

ความหลากหลายของงาน แม้ว่า จะพยายามแยกประเภท เรื่องที่ไม่ต้อง เสนอต่อที่
ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้วนี้มีข้อจำกัด ในด้านของ วงจรงาน อีกด้วย เพราะช่วงเวลาที่ ต้อง
เสนองานต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีวงจรงานที่สั้นมาก ขณะที่ เรื่องที่ไหลนามานั้น เป็น
เรื่องที่มีความสำคัญ เร่งด่วน

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วงจรของงานซึ่งไหลเวียนอยู่ในเวลา 5 วันของสัปดาห์มีดังนี้



ความหลากหลายของงาน ความเร่งด่วนและข้อจำกัดของเวลาทำให้มีความพยายามที่จะวางแนวทางเพื่อรับกับภารกิจนี้ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้เสนอระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ขึ้น

ระเบียบนี้มุ่งหมายให้มีการจัดระบบการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเป็นการกำหนดข้อแนะนำในการที่หน่วยงานต่าง ๆ จะทำหนังสือเสนอเรื่อง ข้อมูล และความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ระเบียบใหม่นี้ได้กำหนดให้การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีนั้น หากเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น ๆ จะต้องได้มีการพิจารณาร่วมกัน หรือมี

ความเห็นจากส่วนราชการนั้นด้วย เว้นแต่ในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน* ข้อกำหนดนี้ทำให้
 ภาระในการพิจารณาความคาบเกี่ยวในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ โดยสำนักเลขาธิการ
 คณะรัฐมนตรีลดลง

ข้อกำหนดในการเสนอ เรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตามระเบียบใหม่นี้ แบ่งการเสนอ เรื่อง
 เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. การเสนอเรื่องทั่วไป
2. การเสนอร่างกฎหมาย

1. การเสนอเรื่องทั่วไป ในการเสนอเรื่องทั่วไปนั้น รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็น
 ผู้ลงนามในหนังสือคำสั่ง เว้นแต่ในกรณีที่ไม่มีอยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ก็ต้องมอบหมาย
 ให้ผู้หนึ่งผู้ใดลงนามแทน ระเบียบใหม่ได้กำหนดให้หนังสือส่งเรื่องไปเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีมี
 ความกระชับรัด ชัดเจน โดยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญคือ*

1.1 เรื่องเดิม โดยมีรายละเอียดคือ

- ก. ความเป็นมา
- ข. มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ให้อ้างและสรุปไว้ด้วย
- ค. ผลแห่งการดำเนินการที่เกิดขึ้นแล้ว (ถ้ามี)
- ง. ความจำเป็นที่ต้องเสนอเรื่อง เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

1.2 รายละเอียดของเรื่อง ประกอบด้วย

- ก. ประเด็นสำคัญของปัญหาที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ถ้ามีหลาย
 ประเด็นให้แยกเป็นข้อ ๆ
- ข. วัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหา
- ค. ความเร่งด่วนของเรื่อง โดยต้องระบุวันสุดท้ายที่จะต้องดำเนินการ
 เรื่องนั้นไว้ด้วย

* ข้อ 8 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.

- ง. ข้อเท็จจริง ข้อมูล รายละเอียด เหตุการณ์ ปัญหา อุปสรรค แนวโน้ม
ความเปลี่ยนแปลง ขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการ
- จ. กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง
- ฉ. ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- ช. ข้อเสนอจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

1.3 ระเบียบใหม่ได้กำหนดให้ส่วนราชการที่เสนอ เรื่องต้องวิเคราะห์ผลกระทบของการลงมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น โดยต้องวิเคราะห์

- ก. ผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาล
- ข. ผลกระทบต่อความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ
- ค. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั้งส่วนรวม หรือในท้องถิ่น
- ง. ผลกระทบต่อการเงินและงบประมาณโดยระบุจำนวนงบประมาณ และการผูกพันงบประมาณโดยละเอียด
- จ. ผลกระทบทางสังคม และการเมืองต่อบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่มีประโยชน์
เกี่ยวข้องกับทุกกลุ่ม
- ฉ. ผลกระทบทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะ เหตุผลในการเลือกเทคโนโลยี
ดังกล่าว ตลอดจนความเป็นไปได้ในการให้มีการโอนเทคโนโลยี
ดังกล่าวมาสู่คนไทย

การวิเคราะห์ต้องระบุข้อดี ข้อเสีย และทางเลือกเอาไว้ด้วย โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะเป็นผู้พิจารณา สรุป เรื่องเสนอโดยแบบฟอร์มหน้า 225-227.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรื่องเดิม

เรื่อง _____

หน่วยงาน _____

ก.

ความเป็นมา

ข.

มติคณะรัฐมนตรี
คำสั่ง เรื่องที่เกี่ยวข้อง

ค.

ผลการดำเนินการ
ที่เกิดขึ้นแล้ว

ง.

ความจำเป็น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรื่อง เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

เรื่อง _____

หน่วยงาน _____

ก.	ข.	ค.	ง.	จ.	ฉ.	ช.
ประ เค้นสำคัญ ของปัญหา	วัตถุประสงค์ของ การแก้ปัญหา	ความ เร่งด่วน	ข้อเท็จจริง ข้อมูล รายละเอียด เหตุการณ์ ปัญหา อุปสรรค แนวโน้ม ความเปลี่ยนแปลง ขึ้นตอนดำเนินงาน	กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ	ความเห็นของ ส่วนราชการที่	สรุป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลกระทบของการลงมติของคณะรัฐมนตรี

เรื่อง _____

หน่วยงาน _____

ก.	ข.	ค.	ง.	จ.	ฉ.
ผลกระทบต่อนโยบาย ของรัฐบาล	ผลกระทบต่อความรับผิดชอบ ร่วมกันของคณะรัฐมนตรีต่อ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ	ผลกระทบต่อ เศรษฐกิจ	ผลกระทบต่อ การเงินและ และงบประมาณ	ผลกระทบทางสังคม และการเมืองต่อ บุคคลกลุ่มต่างๆ	ผลกระทบทาง เทคโนโลยี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. การเสนอร่างกฎหมาย

1) ระเบียบกำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ทำบันทึก วิเคราะห์ สรุปในการเสนอร่างกฎหมายนั้น โดยมีสาระสำคัญคือ

- ก. ความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมาย พร้อมด้วยเหตุผล
- ข. เหตุผลที่จำต้องเสนอร่างกฎหมายในเวลาดังกล่าว และให้ระบุด้วยว่า ถ้าเสนอล่าช้าจะมีผลดี ผลเสีย อย่างไร
- ค. ความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น โดยต้องระบุด้วยว่า จะกระทบต่อกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร
- ง. ความเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายโดยส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายอื่น โดยให้ระบุว่ามี การหาหรือส่วนราชการต่าง ๆ นั้นแล้วหรือไม่ และการใช้กฎหมายที่เสนอมานี้จะส่งเสริม ขัดแย้ง หรือซ้ำซ้อนกับการใช้กฎหมายของส่วนราชการอื่นหรือไม่
- จ. การขอข้อมูลจากส่วนราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง และหากไม่มีการขอข้อมูลก็ต้องระบุเหตุผลไว้ด้วย
- ฉ. ประโยชน์ของกฎหมาย ต่อประชาชน ต่อราชการ
- ช. สิทธิ หน้าที่ของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายโดยย่อ
- ญ. มาตรการควบคุมการใช้จ่ายเงินของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ
- ฎ. วิเคราะห์ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเงิน และงบประมาณของกฎหมายฉบับนั้น โดยหากเป็นร่างกฎหมายที่เสนอใหม่ให้สรุปสาระสำคัญเป็นข้อ ๆ พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็น

ส่วนในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่เสนอแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะต้องทำการเปรียบเทียบความแตกต่างตามแบบฟอร์มหน้า 229

แบบบัญชี เปรียบ เทียบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกับร่างกฎหมายที่ เสนอใหม่

บทบัญญัติของกฎหมาย
ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ร่างกฎหมายที่ขอแก้ไขใหม่

ความแตกต่างของสาระสำคัญ
ที่ขอแก้ไข

เหตุผลในการขอแก้ไข

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความพยายามในการปรับตัวเพื่อรับกับภารกิจโดยการ เสนอระเบียบอันนี้ที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการเสนอเรื่อง คือ

1. เรื่องทั่วไปให้ส่งถึงสำนัก เลขานุการคณะรัฐมนตรีในเวลาอันสมควร
2. เรื่องที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน ส่งก่อนวันประชุมคณะรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 15 วัน
3. เรื่องเร่งด่วน หรือมีความจำเป็น ต้องส่งก่อนไม่น้อยกว่า 2 วันทำการ เว้นแต่กรณีนายกรัฐมนตรีสั่งการเป็นพิเศษ
4. การส่งร่างกฎหมายต้องส่งก่อนวันประชุมคณะรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 30 วัน
5. ร่างพระราชกฤษฎีกา หรือร่างกฎกระทรวงที่ทราบกำหนดวันที่ใช้บังคับแน่นอนแล้ว ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องส่งไปถึงสำนัก เลขานุการคณะรัฐมนตรีก่อนกำหนดวันใช้บังคับ ไม่น้อยกว่า 60 วัน

ปริมาณงานในด้านบริหารของคณะรัฐมนตรีนั้นยังมีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในมติเกี่ยวกับภาคราชการเห็นได้จาก มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งออกเป็นหนังสือเวียนแจ้งให้หน่วยราชการต่าง ๆ ปฏิบัตินั้นมีอยู่เป็นจำนวนมากศาล ตั้งจากสถิติในปี 2485-2530 พบว่ามีมติคณะรัฐมนตรีให้หน่วยราชการต่าง ๆ ปฏิบัติเป็นปริมาณดังนี้*

ปี พ.ศ.	ปริมาณเรื่อง
2485	327
2486	134
2487	246
2488	167
2489	161
2490	189
2491	206

¹⁴ดู สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี ประจำปี 2528, 2529, และ 2530

2492	242
2493	241
2494	224
2495	322
2496	282
2497	293
2498	284
2499	233
2500	205
2501	138
2502	175
2503	168
2504	139
2505	107
2506	109
2507	98
2508	98
2509	120
2510	138
2511	123
2512	108
2513	98
2514	90
2515	80
2516	153
2517	159
2518	184
2519	158

2520	177
2521	210
2522	247
2523	247
2524	277
2525	219
2526	209
2527	212
2528	242
2529	138
2530	109

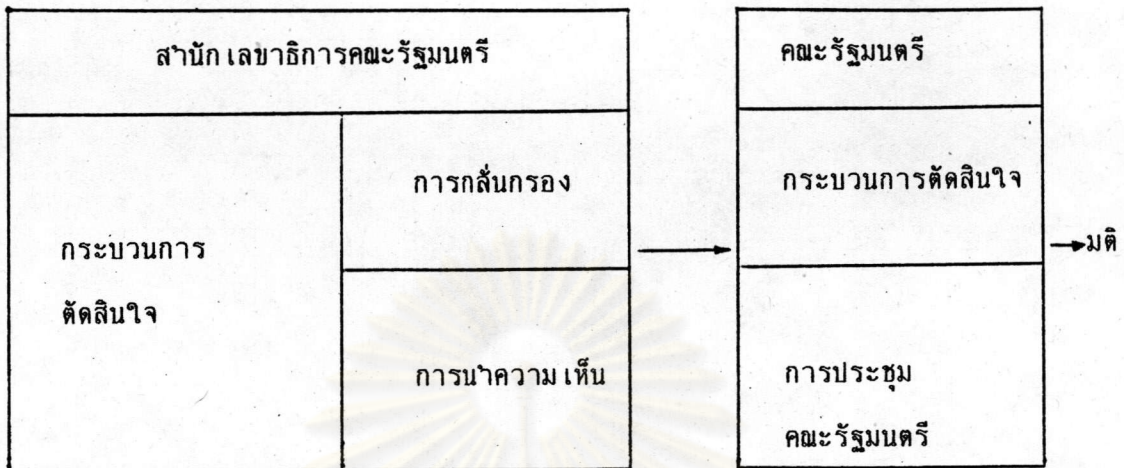
เรื่องต่าง ๆ ที่ถูกส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะถูกนำเข้าสู่กระบวนการ
วินิจฉัยสั่งการ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีส่วนช่วยในการดำเนินการตามกระบวนการ
 นำไปสู่การวินิจฉัยสั่งการ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ทำบันทึกเสนอความเห็น เพื่อเสนอทางเลือก
 เพื่อวินิจฉัยสั่งการ ตรวจสอบ ศึกษาวิเคราะห์เรื่อง เพื่อนำสู่ระบบการวินิจฉัยในระดับสูง คือ
การประชุมคณะรัฐมนตรี

กระบวนการตัดสินใจในระดับขององค์กรช่วยงาน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี)
 เพื่อนำสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี แสดงได้ดังแผนภาพที่ 34

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 34

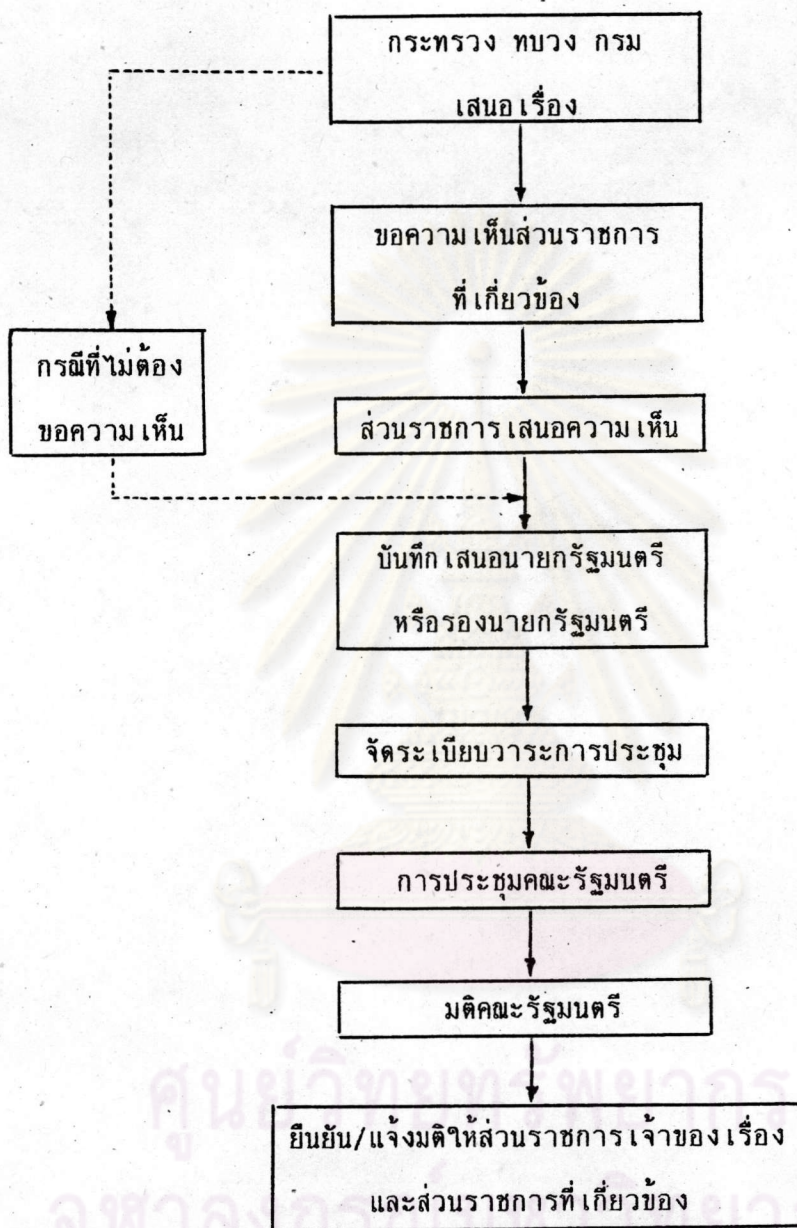


ในการเตรียมการ เพื่อนำเรื่อง เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี นั้น สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะ เกี่ยวข้องอยู่ในฐานะที่ต้องเตรียมการ อำนวยความสะดวก และ ดำเนินการติดตามผลของกระบวนการตัดสินใจ การตัดสินใจเกี่ยวกับ การเตรียมการ จึงจัดว่า เป็นกระบวนการตัดสินใจด้านหลักของสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ เสนอ เรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2531 ซึ่งมีสาระตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 19 มีนาคม 2502 มาเป็นกรอบในการพิจารณาว่าเรื่องใด ควรนำสู่กระบวนการวินิจฉัยหรือไม่ เช่นเดียวกับที่ขั้มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วย เรื่องที่ไม่จำเป็นต้อง นำสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีมาเป็น เครื่องมือช่วยตัดสินใจเช่นกัน สำนัก เลขาธิการคณะ รัฐมนตรีก็จะ เป็นผู้เตรียมระเบียบวาระ เพื่อนำสู่กระบวนการวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีโดยการ ประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไปในที่สุด

กระบวนการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีโดยมีสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วย ตามที่กล่าวข้างต้นนั้น อาจสรุปแบบแผนด้วยแผนภาพเพื่อความ เข้าใจโดยง่ายได้ดัง
แผนภาพที่ 35

แผนภาพที่ 35 กระบวนการปฏิบัติงานของสำนัก เลขานุการคณะรัฐมนตรี



จากการพิจารณาโครงสร้างองค์กร บุคลากร และกระบวนการปฏิบัติงานของสำนัก เลขานุการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นศูนย์อำนวยการในระบบกระบวนการตัดสินใจ และวินิจฉัย สั่งการ ของคณะรัฐมนตรีแล้ว สามารถวิเคราะห์ลักษณะ เฉพาะตัวของระบบคณะรัฐมนตรีไทย ในด้านต่าง ๆ ได้คือ

1. ความหลากหลายของภารกิจในเชิงการบริหาร จากการพิจารณาข้างต้น สามารถกล่าวได้ว่า งานในด้านการบริหารทั่วไปของคณะรัฐมนตรีมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่ง

หลังไหลเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ลักษณะ เช่นนี้ เป็นผลให้ไม่สามารถทุ่ม เททรัพยากร และเวลาให้แก่ภารกิจสำคัญเร่งด่วน หรือภารกิจในเชิงนโยบายได้อย่างเต็มที่ คณะรัฐมนตรี จึงเป็นเพียงสัญลักษณ์หรือตรายางของบรรดานโยบายสาธารณะต่าง ๆ เท่านั้น

2. ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสำคัญเหนือระบบคณะรัฐมนตรี การที่ลักษณะระบอบ การเมืองไทย โดยเฉพาะนับแต่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ถึง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่ได้ ให้ความสำคัญแก่ระบบคณะรัฐมนตรี แต่ศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่ตัวนายกรัฐมนตรีตามรูปแบบที่ผู้นำ ฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่มีอำนาจมาก (strong executive) ทำให้ เน้นปรับปรุงพัฒนาглоการ บริหารที่ช่วยงานนายกรัฐมนตรี มากกว่าคณะรัฐมนตรี ลักษณะ เช่นนี้ เห็นได้ชัดเจนจากการ เปรียบ เทียบความ เติบโตของสำนัก เลขธิการคณะรัฐมนตรี กับสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่า สำนัก เลขธิการคณะรัฐมนตรีจะมีประวัติและวิวัฒนาการอันยาวนาน แต่กลับเติบโตล่าช้ากว่า ทั้งในด้านงานและบุคลากร โดยงานหลายอย่างที่ควร เป็นงานช่วยคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ก็ไปอยู่ที่ สำนัก เลขธิการนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ระบบคณะรัฐมนตรียังถูกลดความสำคัญลงอีก เมื่อ นายกรัฐมนตรีได้นำระบบคณะที่ปรึกษาเข้ามาช่วยในการวิเคราะห์นโยบาย การให้การปรึกษาด้านข้อมูลแนวคิดและแนวทาง เพื่อใช้ในการวินิจฉัย สั่งการ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา จึงกล่าวได้ว่า สภาพแวดล้อมทางการเมือง หรือลักษณะของระบอบการเมือง หรือลักษณะของ ระบอบการเมืองคือการ เน้นความสำคัญของนายกรัฐมนตรี เหนือกว่าคณะรัฐมนตรีทั้งคณะนี้มีผล สำคัญต่อการกำหนดบทบาทของคณะรัฐมนตรีอย่างมาก และจากบทบาทของคณะรัฐมนตรีนี้ก็มีผล กระทบต่ออำนาจและบทบาทขององค์กรช่วยงานคือ สำนัก เลขธิการคณะรัฐมนตรีอีกทอดหนึ่ง อย่างไรก็ดี กล่าวได้ว่าในส่วนของสำนัก เลขธิการคณะรัฐมนตรีเองนั้น กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการปฏิบัติงานถูกกำหนดโดยมิตินี้เป็นอำนาจหน้าที่คงที่ ซึ่งได้แก่อำนาจหน้าที่ที่เป็น อาศัยจากตัวแปรด้านตัวบทกฎหมาย มากกว่าจากมิตินี้เป็นอำนาจหน้าที่ผันแปร คืออำนาจหน้าที่ที่เป็น อาศัยจากตัวแปรด้านการเมือง กล่าวคือ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างมิตินี้ทั้งสองด้านนี้ ผันแปรตามกันน้อยมาก (แม้มีการ เปลี่ยนแปลงในมิตินี้แรกค่อนข้างสูง แต่ก็มีได้นำไปสู่การ เปลี่ยนแปลงในมิตินี้สองในสาระสำคัญอย่างมีนัยสำคัญ) กระบวนการตัดสินใจและกระบวนการ ปฏิบัติงานของสำนัก เลขธิการคณะรัฐมนตรี จึงผูกพันอยู่กับอำนาจหน้าที่คงที่ตามกฎหมาย เป็น ด้านหลัก มากกว่าการผูกพันกับข้อพิจารณาด้านการเมืองหรือด้านนโยบาย

การที่ระบบคณะรัฐมนตรีมีภารกิจในเชิงการบริหารที่หลากหลาย และมี เรื่องที่ไหลบ่า เข้าสู่การพิจารณาอย่างมากมายอัน เป็น เรื่องการบริหารราชการประจำ ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่

สามารถตอบสนองต่อการตัดสินใจในเรื่องเร่งด่วนเฉพาะหน้าต่าง ๆ ได้อย่างทันทั่วทั้งที่
โดยเฉพาะในเรื่องปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้า ปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกระทันหัน
และการที่ระบอบการเมืองไทย เน้นความสำคัญของนายกรัฐมนตรีมากกว่าคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ
ทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะที่ปรึกษาสามารถอาศัยช่องว่างจากข้อจำกัดของคณะรัฐมนตรีเข้ามา
มีบทบาทโดดเด่นมากกว่าในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนต่าง ๆ และกลายเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจ
เชิงนโยบาย และเป็นแหล่งนโยบายที่แท้จริง (Source of Policy) อย่างไรก็ตามก็มิได้มีความ
พยายามในการที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้อำนาจการรับภารกิจ
ตัดสินใจเชิงนโยบายได้ทันทั่วทั้งที่ โดยการจำกัดให้คณะรัฐมนตรีขึ้นพิจารณาปัญหาในด้านต่าง ๆ
ในรูปของคณะกรรมการรัฐมนตรี (Ministers Committee) ขึ้น คือคณะกรรมการรัฐมนตรี
ฝ่ายเศรษฐกิจ และคณะกรรมการรัฐมนตรีสังคม การพิจารณาการใช้อำนาจตัดสินใจ กระบวน
การตัดสินใจเชิงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไทยอาจศึกษาได้ผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี
ดังกล่าวนี้

**กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : กลไกช่วยอำนวยความสะดวก
เชิงนโยบาย**

การตัดสินใจทางนโยบาย เป็นสิ่งซึ่งถึงภาวะอำนาจที่แท้จริงขององค์กร หรือสถาบัน
ทางการเมือง ความสามารถในการกำหนดทิศทางของนโยบายที่สำคัญของรัฐ เป็น เครื่องสะท้อน
ความสำคัญขององค์กรและสถาบัน ซึ่งในทางทฤษฎีของสังคมประชาธิปไตยนั้น คณะรัฐมนตรีถือ
เป็นศูนย์กลางในการใช้อำนาจตัดสินใจทางนโยบาย แต่โดยภูมิหลังเงื่อนไขปัจจัยต่าง ๆ ดังที่
พิจารณาแต่ต้นนั้นได้มีส่วนหล่อหลอมให้ภารกิจในการตัดสินใจเชิงนโยบายขึ้น ระบบคณะ
รัฐมนตรีไทยต้องถูกลดทอนความสำคัญลง พร้อมกับที่อำนาจในการริเริ่มนโยบายตัดสินใจเชิง
นโยบายได้ตกอยู่กับ 2 สถาบันสำคัญเป็นหลักคือ

- 1) ตัวนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีระบบคณะที่ปรึกษาและองค์กรกลางช่วยอำนวยความสะดวก
ของตนเป็นกลไกปฏิบัติงาน
- 2) ข้าราชการระดับสูงในระบบราชการ ได้แก่ บรรดาข้าราชการผู้ชำนาญเฉพาะ
ด้านต่าง ๆ (Technocrat) สถาบันทั้ง 2 นี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดทิศทาง นโยบาย
ด้านต่าง ๆ ของประเทศ ทั้งด้านการเมือง การต่างประเทศ หรือเศรษฐกิจ และแม้ว่าจะมี

ความพยายามในการปรับโครงสร้างของระบบคณะรัฐมนตรีให้สามารถตอบสนองภารกิจในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้ทันทั่วถึง ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้จากพลังอิทธิพลของสถาบันหลักทั้ง 2 ได้ ลักษณะสถานะเช่นนี้ สามารถวิเคราะห์ได้จากการศึกษาทั่วโลกที่ได้สร้างขึ้นเพื่อช่วยในการตัดสินใจเชิงนโยบายเฉพาะเรื่อง คือคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเพื่อพิจารณาทั้งระบบกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย และผลกระทบด้านต่าง ๆ จากความพยายามในการปรับโครงสร้างระบบคณะรัฐมนตรีไทยนี้

ระบบการตัดสินใจเชิงนโยบาย

เนื่องจากภารกิจในการตัดสินใจเชิงบริหาร ซึ่งไหลบ่าเข้าสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถเป็นกลไกในการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญสูงสุดซึ่งได้แก่ เรื่องอื่น เป็นนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อสถานะทางเศรษฐกิจ-สังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โครงสร้างกลไกเดิมจึงไม่เพียงพอในการตอบสนองต่อปัญหาที่ต้องการการวินิจฉัยอันรวดเร็วและทันทั่วถึงได้ ระบบคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่จึงไม่เอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายหรือแนวทางในด้าน เศรษฐกิจและนโยบายที่เร่งด่วนต่าง ๆ

สภาพปัญหาเช่นนี้ ทำให้มีความพยายามปรับโครงสร้างกลไกระบบคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ หรือระบบ เศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยในระยะต้นปี พ.ศ. 2523 เมื่อกลุ่มธุรกิจได้เริ่มรวมตัวและเกาะกลุ่มทางเศรษฐกิจ ทั้งกลุ่มธุรกิจการเงิน ธุรกิจการส่งสินค้าออก และธุรกิจอุตสาหกรรม การรวมตัวอย่างใกล้ชิดของกลุ่มธุรกิจที่สำคัญนี้ ช่วยเพิ่มอำนาจแก่กลุ่มธุรกิจทั้งในทางเศรษฐกิจและสามารถเพิ่มอำนาจในการต่อรองกับรัฐบาล จนกระทั่งบางครั้งสามารถเข้ามาครอบงำการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลได้ ซึ่งพลังอำนาจนี้คือ พลังอำนาจทางการเมืองนั่นเอง พลังอำนาจทางการเมืองที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มธุรกิจ ซึ่งรวมถึงกลุ่มพลังที่อยู่นอกระบบราชการ คือพรรคการเมือง ได้ทำให้ทั่วโลกและสถาบันของระบอบราชการต้องหาทางปรับตัวเพื่อรับกับสถานการณ์นี้ การพยายามปรับโครงสร้าง กลไก ระบบคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจจึงเกิดขึ้นจากอิทธิพลของความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และความประนีประนอมระหว่างพลังอำนาจของทั้ง 2 ฝ่ายนี้

การปรับตัวครั้งแรกของระบบคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงกลไกการตัดสินใจ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ.2523¹¹ คณะกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรนโยบาย (Policy Agency) อันใหม่ จุดประสงค์เบื้องต้นในการจัดตั้งก็เพื่อต้องการให้เป็นคณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) เพื่อทำหน้าที่บริหารนโยบายเศรษฐกิจ และติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจ คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 195/2523 โดยกล่าวถึงเหตุผลและขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งน่าพิจารณา ดังนี้

1. เหตุผลและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง จากคำสั่งที่ 195/2523 ระบุว่า คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติจัดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ กำกับ วิเคราะห์ ประเมิน สถานการณ์ และพิจารณากำหนดแนวทางในระดับนโยบาย ทั้งนี้ก็เพื่อกำหนดนโยบายและทำการตัดสินใจในปัญหาเศรษฐกิจ เฉพาะหน้าที่ให้ได้อย่างทันท่วงที รวมทั้งเพื่อทำหน้าที่ติดตาม-เร่งรัด การปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยใกล้ชิด

2. อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ติดต่อกับกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และหน่วยงานที่รัฐบาลร่วมทุน หรือให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้ได้มาซึ่งความช่วยเหลือ ค่าใช้จ่าย ข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ในการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ ในนโยบายทางเศรษฐกิจ

3. องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ ประกอบด้วย ตัวแทนจากภาคการเมือง และข้าราชการ เทคโนแครต ซึ่งได้แก่ ข้าราชการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะและมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย

- นายกรัฐมนตรี
- รองนายกรัฐมนตรี

¹¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, คณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (เอกสารอัดสำเนา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2531), หน้า 11.

- รัฐมนตรีในด้านเศรษฐกิจ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
- ข้าราชการประจำระดับสูง ที่รับผิดชอบต่อองค์กร และหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ, เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ตัวแทนจากระบบการเมืองอื่น ได้แก่ เลขานุการนายกรัฐมนตรี, ประธานหรือที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี¹²

การปรับกลไกระบบคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามที่จะทำให้กลไกนี้เป็นคณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) ที่มุ่งทำหน้าที่ระดับนโยบายด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งการเร่งรัดการปฏิบัติตามนโยบายเศรษฐกิจ การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ จึงเป็นการจัดองค์กรในระบบคณะรัฐมนตรีไทยใหม่ โดยการยกระดับรัฐมนตรีว่าการของกระทรวงด้านเศรษฐกิจ 5 กระทรวง ขึ้นเป็น Super-Ministers¹³ และมีข้าราชการ นักวิชาการ เทคโนโลยี เป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการนี้จึงเป็นองค์กรย่อยของระบบคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งไปในการกำหนดแนวทางในระดับนโยบาย โดยเฉพาะ จึงเป็นกลไกที่ตั้งขึ้นเพื่อปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของระบบคณะรัฐมนตรีนั่นเอง อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาการก่อตั้งของคณะกรรมการชุดนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากองค์ประกอบจะเห็นว่า เป็นความพยายามของฝ่ายข้าราชการ-เทคโนโลยี ที่พยายามจะรักษาอำนาจการตัดสินใจทางเศรษฐกิจของตนไว้จากการรุกของภาคเอกชน ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นคือ นายบุญชู โรจนเสถียร เป็นผู้พยายามผลักดันให้มีการวางทิศทางเศรษฐกิจ โดยเน้นบทบาทของภาคเอกชนมากกว่าการนำของรัฐ จึงมักจะมีการโต้แย้งทางความคิดระหว่าง

¹² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เพิ่งอ้าง, หน้า 21.

¹³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อ้างแล้ว, หน้า 23.

ฝ่ายข้าราชการกับตัวแทนภาคเอกชนขอพระราชทาน โดยในบางครั้งก็เป็นไปอย่างรุนแรง¹⁴ จึงไม่สามารถสร้างความเป็นสถาบันแก่ตนได้ จึงมีเพียงการปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐมนตรีและบุคคลที่เกี่ยวข้องทางด้านเศรษฐกิจโดยยังไม่มีรูปแบบในลักษณะที่เป็นองค์กร เป็นการปรึกษาหารือกันทั่วไป จนกระทั่งถึงต้นปี พ.ศ.2525 จึงมีการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ โดยมีรูปแบบมากขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน¹⁵ และจนถึงปี พ.ศ.2526 จึงมีการเปลี่ยนแปลงกลไกในระบบคณะรัฐมนตรีนี้เป็น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 84/2526 โดยคำสั่งดังกล่าวระบุเกี่ยวกับคณะกรรมการชุดนี้คือ

1. เหตุผลและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เพื่อให้สามารถเป็นองค์กรในการบริหารงานด้วยนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากงานด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนให้ทันกับเหตุการณ์

2. อำนาจหน้าที่ คำสั่งระบุอำนาจหน้าที่คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คือ

2.1 พิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการด้าน

เศรษฐกิจ

2.2 ประสานงานด้วยนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจของ

กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

2.3 ติดตามผลการปฏิบัติงาน ตามนโยบายและมาตรการที่ได้สั่งการไปแล้ว

และรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

กล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์ของรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ นั้น "อ่อนลง" จากวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ตามที่ระบุไว้แยกได้ว่า คือ :-

¹⁴สัมภาษณ์ ไพจิตร เอื้อทวีกุล, อดีตกรรมการสำนักนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ, อ้างจาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เพิ่งอ้าง, หน้า

¹⁵สัมภาษณ์ สถาพร กวิตานนท์, ฐานเศรษฐกิจฉบับพิเศษ : สรุปลภาวะเศรษฐกิจ ครั้งที่ 26 หน้า 47.

1. การพิจารณา
2. การประสานงาน
3. ติดตามผลในเรื่อง เศรษฐกิจ

หน้าที่ของคณะกรรมการกำกับนโยบาย เศรษฐกิจ ที่ระบุไว้คือ

1. การกำกับวิเคราะห์
2. ประเมินสถานการณ์
3. การพิจารณากำหนดแนวทาง
4. ติดตามเร่งรัด การปฏิบัติงานในเรื่อง เศรษฐกิจ

นอกจากนั้นยังมีการเปลี่ยนแปลงในด้านองค์ประกอบของรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดยบุคคลที่ใกล้ชิดนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรี ประสงค์ที่จะเข้าร่วมในรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เนื่องจากตระหนักดีว่า นายกรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญต่อรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจชุดนี้มาก ทำให้มีการเพิ่มจำนวนคณะกรรมการมากขึ้นคือ ในปี พ.ศ.2516 เพิ่มรัฐมนตรีในรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจอีก 3 กระทรวง และเพิ่มรัฐมนตรีช่วยว่าการ 2 กระทรวง ในปี พ.ศ.2519 เพิ่มรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพลังงาน และรัฐมนตรีช่วยว่าการ 1 กระทรวง ทำให้ในปี 2529 รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีคณะกรรมการ 23 คน และอนุมัติให้บุคคลต่าง ๆ อีก 7 คน เข้าร่วมประชุมเป็นการถาวร จึงมีผู้ร่วมประชุมทั้งสิ้น 30 คน¹⁶

อำนาจหน้าที่ที่ลดลง และองค์ประกอบที่เพิ่มขึ้น ทำให้รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจลดความเป็นคณะรัฐมนตรีวงในตามความมุ่งหมายเดิม แต่การที่นายกรัฐมนตรีได้เข้ามาเป็นประธานในคณะกรรมการ ได้ทำให้รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเริ่มมีความสำคัญในการเป็น โครงสร้างการตัดสินใจระดับนโยบายสูงสุด การดำรงอยู่และอำนาจของรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจจึงเป็นผลจากความสนับสนุนของผู้นำสูงสุดคือ นายกรัฐมนตรี โดยมี นักวางแผน เทคโนโลยี นักรักษาการที่ปรึกษา เป็นคณะผู้ช่วย โดยในทางกฎหมายนั้นรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจก็มีขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจ

¹⁶ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เพิ่งอ้าง, หน้า 23.

ตามความในข้อ 9 (6) แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นอำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนั่นเอง นั่นคือภารกิจที่กลไกช่วยการตัดสินใจด้านนโยบายอันนี้จะสามารถดำรงอยู่และปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจจึงกลายเป็นกลไกแท้จริงที่จะช่วยเพิ่ม ประสิทธิภาพในระบบกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไทย แต่กลับขึ้นอยู่กับ การให้ความสำคัญและการใช้ประโยชน์จากตัวนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี กลไกนี้ก็สามารถช่วยในการตัดสินใจเชิงนโยบายเฉพาะ เรื่องคือ ใน ด้าน เศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง โดยพิจารณาการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจได้ดังนี้

การปฏิบัติงานของรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจกับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย

รัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจนับแต่ปี พ.ศ.2526 เป็นต้นมา มีองค์ประกอบหลักในการ ปฏิบัติงานที่เด่นชัดคือ ความใกล้ชิดติดต่อกันโดยตรงระหว่าง นายกรัฐมนตรี กับ นักวางแผน จากภาคราชการ บรรดานักวิชาการ นักวางแผน จึงมีบทบาทสำคัญยิ่งในการดูแลกำหนด นโยบาย เศรษฐกิจ แต่สถานะของบรรดานักวางแผน นักวิชาการ เหล่านี้ ในรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจก็มีลักษณะควบคู่กัน 2 ด้าน คือ การที่ข้าราชการเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบ ราชการ แต่ขณะเดียวกันก็มีสถานภาพ เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางการ เมืองของการตัดสินใจระดับนโยบาย นักวิชาการ-เทคโนโลยี นี้จึงสามารถครอบงำบทบาทในกลไกตัดสินใจ นี้โดยครอบคลุมทั้ง

1. การกำหนดแนวทางแบบพัฒนา เศรษฐกิจ กลั่นกรองแผนงาน-โครงการ การ ติดตามประเมินผลโครงการ
2. การกลั่นกรองตรวจสอบนโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจของ กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจ จึงเป็นกลไกที่เอื้อต่อการใช้อำนาจของฝ่าย ราชการ เทคโนโลยี โดยฝ่ายนี้จะอาศัยรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากพรรคการเมือง เป็นกำลัง สำคัญในการดำเนินงานในคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจ โดยเฉพาะกระทรวงการคลัง อันเป็นหัวใจสำคัญ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจจึงสามารถ เป็นกลไกในการควบคุมดูแล

ผู้สรุปมติเอง กระบวนการจัดโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจ ตลอดจนวิธีการดำเนินการประชุมของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ จึงล้วนแต่เป็นความพยายามที่จะ ลดความเป็นการเมือง (Depoliticization) อย่างไรก็ตามก็ดี ภาวะผู้นำหรือตัวนายกรัฐมนตรีเองนั้น มีความสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ นับแต่ต้องเป็นผู้ประสาน-ประนีประนอม และเป็นผู้สรุปมติในเรื่องสำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้น ตัวนายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้ที่ส่วนต่าง ๆ มุ่งสนับสนุนให้ข้อมูลมากกว่ากรรมการทั้งชุด

กระบวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

ดังกล่าวแล้วว่า คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ นั้นมุ่งเป็นกลไกบริหาร และกำหนดนโยบาย ดังนั้น เรื่องที่อยู่ในภาวะรับผิดชอบของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เรื่องที่เข้าสู่คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจอาจมาจากกระทรวง เจ้าสังกัดในสายเศรษฐกิจ เสนอเข้ามา เรื่องที่นายกรัฐมนตรีให้มา เข้าพิจารณา และเป็น เรื่องที่ฝ่ายเลขานุการ เสนอ เรื่องเข้ามาโดยตรง เมื่อเรื่องถูกเสนอเข้ามา ฝ่ายเลขานุการจะทำหน้าที่ตรวจสอบหาความเห็น เสนอแก่ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรืออาจนำเข้าสู่ที่ประชุมผู้บริหารของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อนตัดสินใจ เสนอความคิดเห็น ทั้งนี้ เรื่องที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นผู้ เสนอ เข้ามานั้น ฝ่ายเลขาธิการมักจะไม่มีความเห็นเพิ่มเติม แต่รองเลขาธิการจะประสานการดำเนินการและพิจารณาร่วมกับกระทรวงเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกระทรวงการคลัง

การตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ มีผลบังคับเป็นฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2525 ว่า เรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจ เมื่อที่ประชุมรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้พิจารณามติประการใดแล้ว มอบให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่ออนุมัติให้ดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรีไปได้ แล้วให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอ คณะรัฐมนตรีทราบในภายหลัง คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจจึงสามารถมีอำนาจตัดสินใจในรูปของ มติคณะรัฐมนตรี ได้เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ จึงเป็นกลไกที่สามารถพิจารณา เรื่อง เศรษฐกิจ ได้มีประสิทธิภาพกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ ซึ่งอาจมีการพิจารณา เรื่องทาง เศรษฐกิจอย่างล่าช้า หรืออภิปรายในที่ประชุมไม่รู้เรื่อง และสามารถพิจารณา เรื่อง เศรษฐกิจอย่าง เป็นกลางมากขึ้น จากการลดความเป็นการเมืองลงนั่นเอง

กล่าวได้ว่า คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ หรือ "คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ" นี้ นอกจากที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจในการบริหารและกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจแล้ว กลไกนี้ยังทำหน้าที่กลไกแห่งการประนีประนอมระหว่างพลังต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบคณะรัฐมนตรีไทย ทั้งยังทำหน้าที่ เป็นแกนกลางประสานนโยบายในเรื่องที่รัฐบาลมีลักษณะเป็น "รัฐบาลผสม" อย่งไรก็ดี การที่พลังฝ่าย นักวางแผน เทคโนโลยี ได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจในการช่วยอำนวยความสะดวก การวางแผนการปฏิบัติงาน การทำหน้าที่ เลขานุการ ฯลฯ ทำให้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจ กลับส่งเสริมบทบาทของสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้เพิ่มพูนขึ้น แต่กลับช่วย เสริมระบบ กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ได้ เพียงในระดับหนึ่ง เท่านั้น แต่การที่คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจแยกจากคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ และสามารถมีอำฉติพิเศษ โดย ออกมติคณะรัฐมนตรีได้เลย ทำให้มีความคล่องตัวในการพิจารณา เรื่องทาง เศรษฐกิจได้ดีขึ้น จึง กลายเป็นเวทีของการตัดสินใจด้านนโยบายที่สำคัญมาได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายใต้ รูปแบบการปกครองระบอบกึ่งประชาธิปไตยแล้ว คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจมีความ เหมาะสมในการ เป็นกลไกประสานความขัดแย้งของส่วนต่าง ๆ ได้ แต่การที่คณะกรรมการ รัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจซึ่งเป็นส่วนย่อยของคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ สามารถออก มติคณะรัฐมนตรี ได้ นั้น ได้แสดงถึงความล้าสมัยในการจัดระบบการทำงานของคณะรัฐมนตรีไทย หรือแสดงถึง "ระบบที่ไร้ระบบ" ของคณะรัฐมนตรีไทย หาก เปรียบ เทียบกับโครงสร้างรูปแบบคณะรัฐมนตรี บางประเทศ เช่น อังกฤษ หรือ ออสเตรเลีย

จึงกล่าวได้ว่า การจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นความพยายาม ปรับกลไกคณะรัฐมนตรีให้สามารถรองรับความ เปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจสังคมไทย โดยมี ลักษณะของการ "ทดลอง" หรือลองผิดลองถูกแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่ได้พิจารณา กับปัญหา ความล้าสมัยต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ทั้งไม่ได้ เป็นความพยายามที่จะจัดระบบคณะรัฐมนตรีให้มีลักษณะ

เป็น คณะกรรมการ ในลักษณะเดียวกับระบบคณะกรรมการรัฐสภา ตามแบบประเทศ
ออสเตรเลีย* แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจก็สามารถเสริม
กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายได้ดีขึ้น โดยอาจสรุปได้ดังนี้

การพิจารณาเรื่องเศรษฐกิจของ คณะรัฐมนตรีชุดใหญ่	การพิจารณาเรื่องเศรษฐกิจ ของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
1. มีเรื่องบริหารมากทำให้ไม่สามารถ พิจารณาได้อย่างกว้างขวาง	1. มุ่งเฉพาะ เรื่องนโยบายเศรษฐกิจทำให้มี ประสิทธิภาพมากกว่า
2. มีความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมือง ในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ	2. ใช้หลักการลดความเป็นการเมือง (Depoliticization)
3. มีองค์ประกอบมากทำให้อภิปรายปัญหา ไม่ละเอียดรอบคอบ	3. ที่ประชุมเล็ก อภิปรายพิจารณาได้ กว้างขวางลึกซึ้งกว่า
4. อาจไม่มีครู เทคนิค หรือทำให้การ พิจารณาอาจไม่ตรงประเด็น	4. มีฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศสนับสนุนด้านข้อมูล ทำให้ พิจารณาได้ชัดเจนกว่า
5. ไม่สามารถเป็นแกนกลางในการกำหนด นโยบายโดยเฉพาะทางเศรษฐกิจได้ เนื่องจากมีภารกิจในเชิงบริหารมากมาย	5. สามารถเป็นแกนกลางเฉพาะเรื่องในด้าน เศรษฐกิจได้
6. มีความเป็นการเมืองสูง	6. ฝ่ายข้าราชการ-นักวางแผน มีอิทธิพลสูง แต่มีการประนีประนอมกับส่วนอื่น ๆ
7. นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน	7. นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และยังมีบทบาท เป็นผู้ประสาน ประนีประนอมระหว่างส่วน ต่าง ๆ ของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจด้วย
8. มีการลงมติในที่ประชุม	8. เน้นหลัก <u>ฉันทานุมัติ</u> หรือ การเห็นพ้อง ต้องกัน (Consensus) ไม่มีการลงมติ

การจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจขึ้นจึงเป็นการปรับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย เสมือนการโอนถ่ายอำนาจการตัดสินใจทางนโยบายจากคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ไปสู่การตัดสินใจของที่ประชุม ซึ่งไม่ได้มีแต่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยพยายามหลีกเลี่ยงการคำนึงถึงผลประโยชน์ของพรรคใดพรรคหนึ่ง แต่แสวงหาฉันทามติ (Consensus) แทนความขัดแย้ง คือลดความเป็นการเมืองลง ซึ่งในระบอบกึ่งประชาธิปไตยเช่นนี้แล้ว อาจเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินไปตามแนวทางเช่นว่านี้ เพื่อการประนีประนอมระหว่างพลังฝ่ายต่าง ๆ ในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายนั่นเอง

ความพยายามในการปรับตัวในการตัดสินใจเชิงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไทย แม้จะไม่ได้มีการปฏิรูปกันอย่างเป็นระบบตามแนวทาง เช่น กรณีของคณะรัฐมนตรีออสเตรเลีย แต่เมื่อสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม-การเมือง ได้กดดันต่อองค์กรสูงสุดทางนโยบายนี้ จะไม่สามารถแบกรับเรื่องราวต่าง ๆ ได้ทั้งหมดโดยคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ จึงทำให้มีการขยายกลไกคณะรัฐมนตรีในรูปของ "คณะกรรมการ" ขึ้นอีก ได้แก่ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม ซึ่งแม้ว่าช่วงเวลาที่มีการตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคมขึ้นนี้ จะมีความแตกต่างกันในแง่ของรูปแบบรัฐบาล หรือระบบการเมือง ในระยะที่จัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้น แต่ก็น่าที่จะหยิบยกเอาคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคมมาพิจารณาไว้ด้วย ในฐานะที่เป็นความคลี่คลาย หรือวิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีไทย

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

การแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม หรือที่เรียกกันว่า "คณะรัฐมนตรีสังคม" ก็มีลักษณะ เช่นเดียวกับการตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คือต้องอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6) แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง แล้ว เสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบ

การเกิดขึ้นของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม แสดงถึงความพยายามปรับตัวของกลไกในระบบคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ ซึ่งไม่สามารถ "ให้คำตอบ" แก่ปัญหาทุกเรื่องอย่างทันท่วงทีอีกต่อไป ซึ่งนอกจากจะย่ำถึงภารกิจหลากหลายของคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่แล้ว ยังแสดงถึง การที่คณะรัฐมนตรีได้พยายามปรับระบบโดยการมี คณะกรรมการ รับผิดชอบ เฉพาะ เรื่องที่เป็นนโยบายลงไป เพื่อให้สามารถพิจารณาศึกษาแนวนโยบายในแต่ละ เรื่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กว่าการอาศัยกลไกระบบคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ที่ตั้งเป็นมา และขณะเดียวกันการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม ก็สะท้อนกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงของบริบททางการเมืองและสังคมไทย ซึ่งปัจจัยทางด้านสังคม หรือเรื่องทางสังคมต่าง ๆ ไม่สามารถถูกละเลยไปได้

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม หรือ "คณะรัฐมนตรีสังคม" ก็มีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ หากแต่แตกต่างกันในด้านของเรื่องที่ได้รับผิดชอบ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม คือ

1. พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และมาตรการด้านสังคม
2. ประสานงานด้านนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ทางสังคมของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
3. ติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย และมาตรการที่ได้สั่งการไปแล้ว และรายงานคณะรัฐมนตรี

องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ พร้อมด้วย รองนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการ และรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน กระทรวงยุติธรรม ทบวงมหาวิทยาลัย และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเลขานุการ และทั้งนี้จะมีผู้เชี่ยวชาญในด้านสังคมต่าง ๆ เช่น ด้านการศึกษา สาธารณสุข สังคมวิทยา พัฒนาชุมชน นิติศาสตร์ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ช่วยในงานเลขานุการ และการให้การปรึกษา

ลักษณะ เรื่องที่ เข้าสู่คณะรัฐมนตรีสังคม

ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้บรรจุเรื่องเข้าวาระการประชุม โดยการประชุมจะมีเดือนละ 1 ครั้ง เรื่องที่นำเข้าสู่วาระการประชุมคือ

1. เรื่องที่เป็นปัญหาทางสังคมในระดับชาติที่สำคัญ การแก้การพิจารณา เช่น เรื่อง ค่านิยมทางสังคมต่าง ๆ เป็นต้น
2. ปัญหาทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายกระทรวง ซึ่งต้องมีการประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ
3. เรื่องที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี มีบัญชาให้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม เป็นผู้พิจารณาสั่งการ
4. เรื่องที่คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม เห็นว่าสมควรนำเข้าสู่การพิจารณา

กระบวนการปฏิบัติงาน

เลขานุการนายกรัฐมนตรี จะเป็นเลขานุการของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม และสำนักนายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่สำนักเลขานุการของคณะกรรมการฯ ในการทำงาน เรื่องที่สมควรเสนอให้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคมพิจารณา จะเข้าฝ่ายธุรการ แล้วเสนอสู่ฝ่ายเลขานุการ เพื่อพิจารณาศึกษาในชั้นต้นถึงความจำเป็นในการที่จะต้องศึกษาพิจารณาในเรื่องนั้น หากมีความจำเป็นก็จะมีการเสนอให้ฝ่ายวิชาการนำไปศึกษา แล้วจึงนำผลนั้นเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคมต่อไป เมื่อพิจารณาแล้ว ฝ่ายข้อมูลและติดตามผลจะทำหน้าที่ติดตามผลการดำเนินการตามมติ

เมื่อพิจารณาลักษณะของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม กับ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ จะเห็นว่า ลักษณะ องค์กร การจัดตั้ง และกระบวนการปฏิบัติงาน คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจเปรียบเทียบได้จากตารางดังต่อไปนี้

การจัดตั้งกลไกในรูปของ คณะกรรมการรัฐมนตรี จึงเป็นการพยายามปรับโครงสร้างภายในระบบคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สามารถรองรับปัญหาเฉพาะ เรื่องที่มีความสำคัญ

เร่งด่วน เช่น เรื่องทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และในอนาคตการ จัดกลไกในรูปแบบนี้ก็อาจจะเพิ่มขึ้นได้ อันเป็นการสะท้อนถึง "ปัญหา" ในระบบคณะรัฐมนตรี ชุดใหญ่ ในการ เป็นองค์กรสูงสุดในการใช้อำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย

การจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีทั้ง 2 ประเภทนี้ จึงเป็นความพยายามคลี่คลาย ปัญหาการขาดองค์กรกลางในเชิงนโยบายที่สามารถรับผิดชอบเฉพาะ เรื่อง ซึ่งอย่างไรก็ตาม การจัดตั้งในรูปแบบนี้ก็มิใช่ปัญหาในแง่ของการ เป็นองค์กรที่อาจจะมีความคลั่ง กับคณะรัฐมนตรีชุด ใหญ่ ในด้านการมีอำนาจออกมติคณะรัฐมนตรีได้เอง ซึ่งอาจขัดกับหลักความรับผิดชอบร่วมกัน การจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีทั้งสองนี้ จึงไม่ใช่เป็นการพยายามแก้ไข หรือปรับปรุงระบบ คณะรัฐมนตรี หากแต่เป็นการพยายาม เสริมระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะ ระบบกระบวนการตัดสินใจในเชิงนโยบาย เท่านั้น

ซึ่งรูปแบบเช่นนี้ สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการตัดสินใจในเชิงนโยบายได้ในระดับ หนึ่ง คือ สามารถลดความเป็นการเมือง หรือความขัดแย้งระหว่างตัวแทนจากพรรคการเมือง ลง สามารถทำให้มีการพิจารณาในเรื่องที่มีความสำคัญได้ละเอียดกว้างขวางมากขึ้น เนื่องจาก มีฝ่ายเลขานุการและผู้เชี่ยวชาญที่จะสนับสนุนข้อมูล และให้คำปรึกษา และการที่ที่ประชุมมีขนาด เล็กกลงโดยกรรมการก็มีเฉพาะผู้เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่มีการพูดในเรื่องที่นอกประเด็น-ยึด ยึด หรือมุ่งประโยชน์ส่วนตัว และรูปแบบนี้ทำให้สามารถมีมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องเร่งด่วนได้เร็วขึ้น เพราะสามารถมีมติคณะรัฐมนตรีได้เอง และจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ทราบ

ลักษณะ เช่นนี้ยังมีความคลั่ง และอาจขัดกับหลักการที่คณะกรรมการนี้ควร เป็นองค์กร ย่อยในคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ที่ช่วยในกระบวนการตัดสินใจเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี ก็ช่วยให้มีการ พิจารณา เรื่องที่ต้องการความจับใจได้รวดเร็วขึ้น

ข้อเปรียบเทียบคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจกับคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ		คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม (ตามข้อเสนอ)		เหตุผล
<u>องค์ประกอบของคณะกรรมการ</u>				
1. นายกรัฐมนตรี	เป็นประธานกรรมการ	1. นายกรัฐมนตรี	เป็นประธานกรรมการ	- ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล.
2. รองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล)	เป็นกรรมการ	2. รองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล)	เป็นกรรมการ	- ในฐานะกำกับการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และพลังงาน
3. รองนายกรัฐมนตรี (พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ)	เป็นกรรมการ	3. รองนายกรัฐมนตรี (พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ)	เป็นกรรมการ	- ในฐานะกำกับการบริหารราชการของกระทรวงยุติธรรม
4. รองนายกรัฐมนตรี (นางพงส์ สารสิน)	เป็นกรรมการ	4. รองนายกรัฐมนตรี (นายพงส์ สารสิน)	เป็นกรรมการ	- ในฐานะกำกับการบริหารราชการของทบวงมหาวิทยาลัย
5. รองนายกรัฐมนตรี (พลเรือเอกสนธิ บุญยะชัย)	เป็นกรรมการ			- ไม่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาด้านสังคมโดยตรง
6. รองนายกรัฐมนตรี (พลเอกเทียนชัย อภิวัฒน์นันท์)	เป็นกรรมการ	5. รองนายกรัฐมนตรี (พลเอกเทียนชัย อภิวัฒน์นันท์)	เป็นกรรมการ	- ในฐานะกำกับการบริหารราชการของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ การกีฬาแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ
7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลัง	เป็นกรรมการ			- ไม่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาด้านสังคมโดยตรง
8. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ	เป็นกรรมการ			- ไม่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาด้านสังคมโดยตรง
9. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์	เป็นกรรมการ			- ไม่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาด้านสังคมโดยตรง
10. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง คมนาคม	เป็นกรรมการ			- ไม่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาด้านสังคมโดยตรง

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ		คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม (ตามข้อเสนอ)		เหตุผล
11. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	เป็นกรรมการ			- ไม่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาด้านสังคมโดยตรง
12. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	เป็นกรรมการ	6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	เป็นกรรมการ	- รับผิดชอบงานพัฒนาด้านสังคม
13. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและ การพลังงาน	เป็นกรรมการ	7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและ การพลังงาน	เป็นกรรมการ	- มีงานทางด้านสังคมอยู่ในความรับผิดชอบ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
		8. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข	เป็นกรรมการ	- เป็นงานทางด้านสังคม
		9. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	เป็นกรรมการ	- เป็นงานทางด้านสังคม
		10. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	เป็นกรรมการ	- เป็นงานทางด้านสังคม
		11. รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย	เป็นกรรมการ	- เป็นงานทางด้านสังคม
14. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม	เป็นกรรมการ			- ไม่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาด้านสังคมโดยตรง
15. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)	เป็นกรรมการ	12. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)	เป็นกรรมการ	- รับผิดชอบงานด้านกฎหมายของรัฐบาล
16. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (เรืออากาศโท สุลี มหาสินทนะ)	เป็นกรรมการ			- ไม่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาด้านสังคมโดยตรง
17. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจิราวุฑ ลิข่างกูร ๗ อัญญา)	เป็นกรรมการ	13. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจิราวุฑ ลิข่างกูร ๗ อัญญา)	เป็นกรรมการ	- รับผิดชอบงานของ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่ง

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ	คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม (ตามข้อเสนอ)	เหตุผล
18. รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงการคลัง (นายสุภชัย ธานีศรี)	เป็นกรรมการ	- ไม่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาด้านสังคมโดยตรง
19. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การต่างประเทศ (นายประหาส ลิ้มปะพันธุ์)	เป็นกรรมการ	- ไม่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาด้านสังคมโดยตรง
20. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง อุตสาหกรรม (นายกร ทัพพะรังษี)	เป็นกรรมการ	- ไม่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาด้านสังคมโดยตรง
14. รัฐมนตรีประจำสำนักนายก รัฐมนตรี (นายวิจิต แสงทอง)	เป็นกรรมการ	- รับผิดชอบงานของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและ ประสานงานเยาวชนแห่งชาติ
15. รัฐมนตรีประจำสำนักนายก รัฐมนตรี (นายอำนาจ สุวรรณศิริ)	เป็นกรรมการ	- รับผิดชอบงานของ การกีฬาแห่งประเทศไทย คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
<u>เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ</u>		
21. เลขานุการคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ	เป็นเลขานุการ	16. เลขานุการนายกรัฐมนตรี เป็นเลขานุการ - 1.สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ มีปริมาณงานที่ต้องปฏิบัติเป็น จำนวนมาก 2.บุคลากร สศช. เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจ มากกว่าสังคม 3. การกระจายงานนี้ให้หน่วยงานอื่นบ้าง 4. คู่แทน สศช. แสดงความประสงค์ไม่รับงานนี้ 5. สอน. มี กสส. ซึ่งทำงานด้านปัญหาสังคมโดยตรง อยู่ใน สอน.

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ		คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม (ตามข้อเสนอ)		บุคคล
22. รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นายโฆสิต บั้นเปี่ยมรัษฎ์)	เป็นผู้ช่วย เลขานุการ	17. รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (นายอาษา เมฆสวรรค์)	เป็นผู้ช่วย เลขานุการ	- เพื่อให้ระดับรองได้ทำหน้าที่ควบคุมสำนักงาน เพราะตัวเลขานุการไม่มีเวลาพอ
23. ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นายอานุกาฬ จุณรัตน์)	เป็นผู้ช่วย เลขานุการ	18. รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นายประภอบ จิวหาณิช)	เป็นผู้ช่วย เลขานุการ	1. เพื่อให้เกิดการประสานงานกันระหว่าง สำนักงานเลขานุการของคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และ คณะรัฐมนตรีสังคม 2. เพื่อให้กองโครงการสังคมของ สสช. ได้มีส่วนร่วม

สำนักเลขานุการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ	สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สำนักเลขานุการของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม	<ul style="list-style-type: none"> 1. สสน. เป็นหน่วยงานใต้บังคับบัญชาของ สอน. 2. เป็นศูนย์กลางของส่วนราชการต่าง ๆ 3. สามารถเชื่อมและประสานงานกับกระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรเอกชนได้ง่าย 4. สามารถดึงวิทยากรบุคคลจากที่อื่น ๆ มาช่วยปฏิบัติงานด้านสังคม เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ
--	--	---

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

1. พิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการทางด้านเศรษฐกิจ	1. พิจารณาและสั่งการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการทางด้านสังคม	- เพิ่มอำนาจทางด้านสั่งการ เพื่อให้คณะกรรมการทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. ประสานงานด้านนโยบายและมาตรการต่างๆ ทางเศรษฐกิจของกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง	2. เรงวัด กำกับ ควบคุมและประสานการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ให้เป็นไปตามกรอบของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	- เพิ่มอำนาจทางด้านเร่งรัด กำกับ ควบคุม การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐบาล รวมทั้งกำหนดให้ปฏิบัติตามกรอบนโยบายและกรอบของแผนฯ

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ	คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม (ตามข้อเสนอ)	เหตุผล
3. ติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและมาตรการที่ได้สั่งการไปแล้ว และรายงานต่อคณะรัฐมนตรี	3. ติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและมาตรการที่ได้สั่งการไปแล้ว และรายงานต่อคณะรัฐมนตรี	- เหมือนเดิม การแก้ไขข้อบกพร่องที่ตามข้อเสนอของรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้ปรึกษาหารือกัน สศช. แล้ว

ผู้เข้าร่วมประชุมถาวร

1. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี	1. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี	- เป็นเลขานุการคณะกรรมการอยู่แล้ว
2. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี	2. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	- เพื่อการประสานงาน
3. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	3. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	- เช่นเดียวกัน
4. ผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทย	4. ประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี	- เพื่อการประสานงานและสนับสนุนงานด้านพัฒนาสังคม
5. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	5. ผู้แทนคณะกรรมการดำเนินงานช่วยเหลือที่ปรึกษา	- เน้นที่ตัวประธานที่ปรึกษา
6. ที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี (ตามที่ รพชฯ พิจารณา)	5. ผู้แทนคณะกรรมการดำเนินงานช่วยเหลือที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีในด้านสังคม	- เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาอย่างใกล้ชิดรวมทั้งเพื่อเสนอปัญหาเข้าสู่การพิจารณา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุป

จากการศึกษาระบบการตัดสินใจของระบบคณะรัฐมนตรีทั้งในเชิงการบริหารและระบบการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทำให้เห็นถึงภารกิจสองด้าน หรือ ทวิภาวะ ที่คณะรัฐมนตรีรับอยู่ อันสามารถสรุปลักษณะภารกิจทั้งสองด้านได้ คือ

1. ภารกิจในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน จากรากฐานธรรมเนียมของระบบราชการไทยซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรในการวางระเบียบกำหนดกฎเกณฑ์ ธรรมเนียมปฏิบัติของข้าราชการไทยอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ทำให้คณะรัฐมนตรีไทยต้องเป็นองค์กรการตัดสินใจเชิงบริหาร การวางระเบียบ การกำหนดแนวทางปฏิบัติ และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ความขัดข้องระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ เรื่องในด้านการบริหารที่แต่ละกระทรวง ทบวง กรม เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้น มีจำนวนมหาศาล ซึ่งจากการศึกษาองค์กรช่วยงานของคณะรัฐมนตรี คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ผ่านมามีพบว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องรับเรื่องในด้านการบริหารต่าง ๆ ไว้อย่างล้นมือ ภารกิจในการจัดระเบียบวาระการประชุมการพิจารณาเรื่องบริหารเหล่านี้ ทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ได้เพียงในระดับการเป็น "เลขานุการ" ของคณะรัฐมนตรี มากกว่าการเป็น "เลขาธิการ" ที่จะให้การปรึกษา ความเห็น แนวคิด แนววิเคราะห์แก่คณะรัฐมนตรี องค์กรช่วยงานนี้จึงตอบสนองได้แต่เพียงภารกิจในการบริหารของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

ภารกิจที่ล้นพ้นในการบริหาร ทำให้คณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ไม่สามารถเป็นองค์กรกลางในการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพได้ จุดอ่อนดังกล่าวทำให้มีความพยายามในการปรับปรุง สร้างกลไกคณะรัฐมนตรีให้สามารถทำหน้าที่ด้านนโยบายให้คล่องตัวยิ่งขึ้น โดยการจัดตั้งกลไกในรูปของ "คณะกรรมการ" ขึ้น เช่น คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เพื่อช่วยรับภารกิจการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจในช่วงที่จำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจทางนโยบาย เศรษฐกิจที่ฉับไว

2. ภารกิจในด้านนโยบาย นโยบายเป็นหัวใจสำคัญของสถาบันและระบบการเมือง เมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่กลับมีภารกิจด้านบริหารจำนวนมาก เป็นตัวถ่วงประสิทธิภาพในเชิงนโยบาย การแสวงหากฎใหม่ เพื่อช่วยในการตัดสินใจเชิง

นโยบายเฉพาะด้านที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเกิดขึ้นในรูปของ "คณะกรรมการรัฐมนตรี" โดยกลไกแรกที่จัดตั้งขึ้นคือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องเร่งด่วนที่คณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างทันทั่วทั้ง อย่างไรก็ดีการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจเชิงนโยบายเฉพาะด้านนี้ ก็จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยที่คณะกรรมการนี้สามารถมีมติ ของตนที่ถือว่าเท่ากับเป็น มติคณะรัฐมนตรี ได้ ทำให้กล่าวได้ว่า ความพยายามในการสร้างกลไกใหม่ไม่ได้มีการวางเป้าหมายที่จะสร้างหรือวางรากฐานคณะรัฐมนตรีไทยให้มีรูปแบบ เลียนแบบคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐสภา ดังเช่นกรณีของอังกฤษ หรือระบบออสเตรเลีย จึงสร้างปัญหาความสับสนโดยเฉพาะในเรื่องของการยึดต่อหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ของคณะรัฐมนตรีได้ ระบบคณะรัฐมนตรีไทยในช่วงนี้จึงเป็นการพยายามแก้ไข้ปัญหาโดยการสร้างกลไกเพื่อรับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้านมากขึ้น ในลักษณะการขยายประเภทของคณะกรรมการ ดังเช่นการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคมขึ้น แต่ในการจัดตั้งนั้นก็ เป็นไปโดยการแก้ไข้ปัญหาตามสภาพการณ์มากกว่าจะมีการวางแผน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีกลไกในการรับผิดชอบด้านนโยบายอย่างเป็นระบบอย่างแท้จริง

ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยที่อำนาจฝ่ายราชการยังทรงอิทธิพลอยู่ ภาพรวมของระบบคณะรัฐมนตรีไทย โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่จึงถูกลดความสำคัญจนกลายเป็นเพียงตรายางทางด้านการบริหาร แต่องค์กรสำคัญกลับได้แก่ "คณะกรรมการรัฐมนตรี" ที่รัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมอยู่ด้วย แต่ในที่สุดคณะกรรมการรัฐมนตรีนี้ก็ไม้อาจเป็นคณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) ในลักษณะแบบระบบอังกฤษได้ เพราะคณะกรรมการรัฐมนตรีได้ขยายขอบเขต และมีสมาชิกเพิ่มขึ้นตามลำดับ คณะกรรมการรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นจึงไม่ได้ เป็นทั้งระบบคณะกรรมการรัฐมนตรีตามแบบอย่างออสเตรเลีย และไม่ใช้ระบบคณะรัฐมนตรีวงในแบบของอังกฤษ

คณะรัฐมนตรีไทยในช่วงนี้ จึงเป็นเพียงผลแห่งความประนีประนอมระหว่างพลังอำนาจของ 2 ฝ่าย ที่ฝ่ายราชการมีสถานะได้เปรียบ และกลายเป็นกลไกตัดสินใจในด้านบริหารไปโดยปริยาย เป็นผลทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถตอบสนองต่อปัญหาและเรื่องเร่งด่วนต่าง ๆ ด้านนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถทดแทนความเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะ

พลังทางเศรษฐกิจ ทำให้ไม่สอดคล้องต่อความเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจที่ต้องอาศัยระบบการ เมืองและระบบ เศรษฐกิจ เสรีได้ การแสวงหารูปแบบหรือแนวทางใหม่ ของระบบคณะรัฐมนตรี ไทยจึงได้ เริ่ม เกิดขึ้น โดยการหันไป เน้นบทบาทการนำของนายกรัฐมนตรี และโดยที่ระบบ การเมืองไทยนั้น นายกรัฐมนตรีมักมีอำนาจมากกว่าคณะรัฐมนตรีร่วมคณะ จึง เป็นการง่ายที่ นายกรัฐมนตรีจะสามารถครอบครองบทบาทและอำนาจตัดสินใจไว้ได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย