

## บทที่ 6

## บทสรุปและการเสนอแนะ

บทสรุป

ในการศึกษาเรื่อง นโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีไทยระหว่าง พ.ศ. 2518-2523 นี้ เป็นการศึกษารายละเอียดจากบันทึกการประชุมของคณะรัฐมนตรีเปรียบเทียบทั้งสองคณะคือ คณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับ คณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จำนวนรายการทั้งสิ้น 8,135 รายการ และพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ในคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อการตัดสินใจโดยละเอียดโดยเปรียบเทียบน้ำหนักของปัจจัยนั้น ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่า การตัดสินใจในคณะรัฐมนตรี มีความสำคัญสองช่วง คือช่วงก่อนที่จะบรรจุเรื่องต่าง ๆ เข้าเป็นระเบียบวาระคือสภาพแวดล้อมภายนอกที่ประชุมของ คณะรัฐมนตรี ถ้านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพิจารณาถ่วงถ่วงเรื่องที่จะนำเข้าพิจารณาแต่ละครั้ง ให้เป็นเรื่องเชิงนโยบายและตรงกับนโยบายที่แถลงไว้ ผลการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีก็จะไปตามเป้าหมาย ส่วนช่วงที่เข้าไปอยู่ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้วนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีก็ต้องพิจารณาตามระเบียบวาระ ซึ่งอาจมีเรื่องเชิงงานประจำซึ่งไม่มีทางเลือกเลยได้ ผลการบริหารก็จะพลาดเป้าหมายมากขึ้นตามระเบียบวาระเชิงงานประจำ

ในช่วงก่อนที่จะบรรจุเรื่องต่าง ๆ เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้นจะมีปัจจัยสำคัญคือ ถ้านายกรัฐมนตรี (ในการศึกษานี้ถือว่ารัฐมนตรีมีแนวโน้มเช่นเดียวกันกับนายคช) กับเรื่องที่จะนำเข้าพิจารณา ปัจจัยทั้งสองนี้ จะแย่งชิงเวลาและจำนวนซึ่งกันและกัน ตลอดเวลาโดยไม่รู้ตัว ระหว่างเรื่องเชิงนโยบายที่นายคชต้องการ กับ เรื่องเชิงงานประจำที่ฝ่ายข้าราชการจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่และตามกฎหมาย ถ้าน้ำหนักหรืออิทธิพลของปัจจัยตัวใดเข้มแข็งกว่า ก็จะได้จำนวนเรื่องในลักษณะของตนมากกว่าจากผลในการศึกษา นี้ ทั้งสองรัฐบาลปรากฏว่า เรื่องเชิงนโยบายมีน้อยกว่าเรื่องเชิงงานประจำ แสดงว่าภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีที่มีต่อการพิจารณาเลือกเรื่องที่จะนำเข้าประชุมในคณะรัฐมนตรีก็ยังมีน้อยกว่าอิทธิพลของระบบการเสนอเรื่องของข้าราชการประจำหรือใช้ไปยังไม่พอ.

ผลจากการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงรัฐบาลทั้งสอง นั้น ในคณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช พิจารณาเรื่องในคณะรัฐมนตรี 13 เดือน จำนวนเรื่องทั้งหมด 3,707 รายการ แบ่งเป็นเรื่องเชิงนโยบาย 1,175 รายการ (31.57 %) เป็นเรื่องเชิงงานประจำ 2,532 รายการ (68.43 %) เรื่องที่ตรงกันนโยบาย 338 รายการ (9.12 %) เรื่องที่ไม่ตรงกันนโยบาย 3,369 รายการ เรื่องที่ช่วยชาวนาฯ โดยตรง 143 รายการ (3.86 %)

ผลจากการบริหารราชการแผ่นดินในคณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พิจารณาเรื่องในคณะรัฐมนตรี 18 เดือน จำนวนเรื่องทั้งหมด 4,428 รายการ แบ่งเป็นเรื่องเชิงนโยบาย 1,792 รายการ (39.40 %) เป็นเรื่องเชิงงานประจำ 2,638 รายการ (60.60 %) เรื่องที่ตรงกันนโยบาย 416 รายการ (9.39 %) เรื่องที่ไม่ตรงกันนโยบาย 4,012 รายการ (90.61 %) เรื่องที่ช่วยชาวนาฯ โดยตรง 77 รายการ (1.74 %)

ในเรื่องที่ตรงกันนโยบายของแต่ละรัฐบาลนั้น คณะรัฐมนตรีชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ให้ความสำคัญตามลำดับคือ ปัญหาช่วยชาวนาฯ 61 ประกันราคาผลผลิตการเกษตร 51 ปฏิรูปกลไกรัฐ 41 สนับสนุนย่อยกระทบเงินเพื่อ 37 ปัญหารักษาผลประโยชน์แห่งชาติ 26 จัดกำลังทหารให้เพียงพอ 19 และแต่ละท้องถิ่นขาดงบประมาณ 17

ในเรื่องที่ตรงกันนโยบายของ คณะรัฐมนตรีชุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ให้ความสำคัญตามลำดับคือ ปัญหารัฐวิสาหกิจ 65 ปฏิรูปที่ดินช่วยกลุ่มแรงงาน 53 การใช้ทรัพยากร 41 ปัญหาการส่งออก 31 สัมพันธ์ไมตรีเศรษฐกิจการค้า 26 ปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง 22 และเสถียรภาพการเงินการคลัง 21

จากผลการบริหารตลอดสมัยของแต่ละรัฐบาล ปรากฏว่ามีแนวโน้มที่เหมือนกัน คือ สามารถคุมเรื่องที่ตรงกันนโยบายได้เท่า ๆ กันคือ ร้อยละ 9 เท่านั้น ซึ่งกล่าวได้ว่า หมายถึงไปจากนโยบายของรัฐบาลของตน ๆ ร้อยละ 91 แสดงว่าภาวะผู้นำของนายกลำดับนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหาร โดยเฉพาะ ช่วงการกำหนดหรือคัดเลือกเรื่องต่าง ๆ ที่ จะนำเข้าสู่ประชุมในคณะรัฐมนตรี ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีทั้งสองที่ใช้ในช่วงก่อนบรรจุนโยบายเข้าคณะรัฐมนตรีนี้ ยังไม่ได้ใช้ให้เข้มแข็งอย่างเพียงพอ

### การเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องนโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีไทยระหว่าง พ.ศ. 2518 - 2523 นี้ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะ ดังต่อไปนี้คือ

ก. เนื่องจากปัจจัยสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินให้ได้ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี มีจุดสำคัญอยู่ในช่วง ก่อนการบรรจุเรื่องเข้าไปเป็นระเบียบวาระของคณะรัฐมนตรี จึงขอเสนอให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพิ่มเวลาและให้ความสำคัญ ในช่วงที่จะพิจารณาเลือกเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรีเป็นพิเศษ คือ

1. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เวลาและให้ความสำคัญกับเรื่องที่จะนำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี เป็นการส่วนตัว
2. มีคณะทำงานที่พิจารณาคัดเลือกเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี โดยถือเกณฑ์มาตรฐานจากนโยบายของคณะรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ในสภาฯ
3. ประเมินผลของการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยถือเกณฑ์ว่านโยบายที่แถลงไว้ในสภาฯ จะต้องสำเร็จเสร็จสิ้นภายใน 4 ปี และประเมินทุก ๆ ช่วง 6 เดือน ว่าดำเนินไปตามนโยบายเพียงใด

ข. เนื่องจากปัจจัยที่เป็นตัวเกี่ยวข้องกับกำหนดนโยบายมีหลายหน่วยงาน เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่มีอยู่ก่อนแล้วที่กำหนดให้ปฏิบัติ เช่น หน่วยงานรักษาความมั่นคงภายในฯ ขอเสนอ ดังนี้.

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อตั้งรัฐบาลใหม่ จะต้องมีการทบทวนเปรียบเทียบกันนโยบายของคณะรัฐบาล ต้องตัดสินใจว่าจะถือเกณฑ์อะไร แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้ ร่างขึ้นมาสามารถครอบคลุมได้หาทั้งประเทศหรือไม่ เมื่อเวลาผ่านไปยังถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ และ เมื่อเปรียบเทียบกับสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ต้องการตรงกับแผนพัฒนาฯหรือไม่ จะถือเกณฑ์อะไร

2. พระราชบัญญัติงบประมาณ ยอดที่จ่ายนั้น ตรงกับนโยบายรัฐบาลหรือไม่ การกระทำตามปกติที่แล้วมานั้น ข้าราชการระดับต่าง ๆ รวบรวมเสนอมา ย่อมจะไม่สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐบาล ควรจะมีการทำงานประมาณค่าวงเงินอย่างน้อย 2 ปี

3. คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่มีมาแล้วเดิม ๆ นั้น เช่น การตั้ง ก.อ.ร.ม.น. และกองกำลังรักษาพระนครฯ เป็นการตั้งหน่วยงานนโยบายที่ซ้อนกันนโยบายของคณะรัฐบาลที่มาที่หลังหรือที่ปฏิบัติในปัจจุบัน ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีขาดประสิทธิภาพในบางส่วน จะต้องมีการทบทวนตามสมควร

4. อัตราส่วนรายจ่ายของแต่ละกระทรวงที่เป็นอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติงบประมาณ เป็นการกุ่มนโยบายโดยสิ้นเชิง คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่มีสิทธิ์ในทางปฏิบัติที่จะปรับปรุงให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐบาลหรือนโยบายที่โครงการ จะต้องมีการประเมินในโอกาสต่อไป ว่า งบของกระทรวงแต่ละกระทรวงจะมีอัตราตรงกับความสำเร็จตามลำดับปัญหาของประเทศไทย

ค. ในการศึกษาในเรื่องนโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรี มีจุดที่สมควรศึกษาดังต่อไปนี้.

1. จากการศึกษาพบว่า การบริหารงานของคณะรัฐมนตรีทั้งสองชุด นั้น พลภาคเข้า ประมาณ ร้อยละ 90 จากนโยบายของแต่ละคณะที่ตั้งขึ้น ถ้าจะพิจารณาต่อไปว่า นโยบายนั้นครอบคลุมปัญหาทั้งประเทศหรือไม่ และความเป็นมาในการสร้างนโยบายของคณะรัฐบาลนั้น มีความถูกต้องในหลักวิธีการวิจัยเพียงใด ถอดนโยบายของคณะรัฐบาลบริหารได้ตามนโยบายร้อยละ 90 เมื่อเรานับว่านโยบายนั้นตรงกับปัญหาทั้งหมดของประเทศ ถัดนโยบายนั้น ไม่ตรงกับปัญหาทั้งหมดของประเทศ ผลในการบริหารก็จะไม่สามารถตอบสนองหรือแก้ไขให้ประชาชนอยู่ดีกินดีขึ้นได้ จึงสมควรที่จะมีการทำวิจัยอย่างจริงจัง เพื่อหาปัญหาและนโยบายของประเทศล่วงหน้าไว้ ตามทฤษฎีภาวะผู้นำทางการเมือง จะต้องมึนโยบายอยู่ก่อนแล้ว แม้จะยังไม่ได้เป็นผู้บริหาร

2. ในการบริหารที่พลภาคเข้าร้อยละ 90 นี้ เป็นรายการลักษณะใดบ้าง เป็นรายการที่แก้ปัญหของประชาชนสำคัญ ๆ หรือเปล่า

3. วิธีการท่างงบประมาณปัจจุบัน มีวิธีการอย่างไร และมีวิธีอย่างไรที่จะท่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐบาล.