

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการพัฒนาประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องมีวิธีการและการดำเนินการที่เหมาะสมที่จะจัดสรรทรัพยากรสำหรับใช้จ่ายไปในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ให้ประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดแก่ส่วนรวม ทรัพยากรเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องนำไปลงทุนเพื่อให้เกิดการจ้างงาน เป็นประโยชน์แก่การยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนพลเมือง ในประเทศที่ประชาชนพลเมืองมีฐานะความเป็นอยู่ต่ำ ทรัพยากรมักมีจำกัด หรือมีจะนั้นก็ยังไม่มีโอกาสนำเอาออกมาใช้ นอกจากนั้นทรัพยากรที่นำออกใช้ผู้ที่มิอำนาจตัดสินใจและความคุ้มก็มีได้นำไปใช้ในหนทางที่เกิดผลในค่านเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจัง และถูกต้องทั้งหมด

ในการที่จะนำประเทศให้ก้าวหน้าไปได้ รัฐบาลจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นผู้ดำเนินการ เพราะรัฐบาลมีอำนาจ เครื่องมือ และงบประมาณแต่ละปีเป็นเงินก้อนใหญ่ที่สามารถจะนำไปลงทุนในกิจการที่จะให้ประโยชน์แก่สาธารณชนเป็นส่วนรวมได้ และใหญ่โตพอที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมได้อย่างเห็นชัด เพื่อที่จะดำเนินการให้ลุ่่วงไปอย่างไ้ผล รัฐบาลจะต้องสามารถคาดคะเนสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเลือกเอาหนทางที่เมื่อดำเนินการแล้วจะเป็นผลต่อการยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนได้อย่างมากที่สุด แล้วกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายไว้ให้ชัดเจน ในลำดับต่อไปจึงเป็นการพิจารณากิจกรรมที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบาย นั้น กิจกรรมเช่นนั้นมิหลายกิจกรรม หากรัฐบาลสามารถคัดเลือกกิจกรรมที่ดีได้ และจัดให้กิจกรรมเหล่านั้นสามารถดำเนินการไปอย่างสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกันแล้ว ย่อมได้ผลมากกว่ากิจกรรมทั้งหลายที่มีได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ

การวิจัยในเขตที่ผ่านมามีทั้งหมด เป็นความพยายามที่จะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ดังกล่าว โดยเน้นถึงการจัดสรรทรัพยากรในด้านการบริหารโครงการ หรือการบริหารงบประมาณด้าน "งบพัฒนา" ซึ่งมีหน่วยงานสำคัญของรัฐบาลเป็นผู้เกี่ยวข้องรับผิดชอบ คือ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในเขตนี้จะเป็นการกล่าวสรุปและวิเคราะห์กระบวนการดังกล่าวในด้านต่าง ๆ อันได้แก่ บทบาทและความสัมพันธ์ของ "งานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก" ต่อ "งานบริหารโครงการ" ของรัฐบาล บทบาทของกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ ในการบริหารโครงการของรัฐบาล ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต่อการบริหารโครงการของหน่วยงานทั้งสอง และแนวโน้มในอนาคตของบทบาทของหน่วยงานทั้งสามนั้น ตลอดจนจะกล่าวถึงการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นแล้ว กำลังเกิดขึ้น และที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

บทบาทและความสัมพันธ์ของงาน "ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก" ต่อ "งานบริหารโครงการ" ของคณะรัฐมนตรี

การบริหารโครงการ คือการบริหารงานชิ้นหนึ่งซึ่งมีกรรมการทำงานที่มีการกำหนดเป้าหมายที่ต้องการแน่ชัดในระยะเวลาหนึ่ง ๆ คือวันเริ่มต้น วันสิ้นสุด โดยกำหนดการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมีระเบียบ การบริหารโครงการเกี่ยวข้องกับการบริหารและกิจกรรมด้านอื่น ๆ อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการบริหารงบประมาณ งานคลัง และนโยบาย โดยสรุป ความสัมพันธ์ของการบริหารโครงการกับส่วนต่าง ๆ ในระบบบริหารนั้น การบริหารโครงการมีความสำคัญในฐานะที่เป็นการบริหารในขั้นพื้นฐานเริ่มแรกของการบริหารงบประมาณงานคลัง เรื่อยไปจนถึงระดับการบริหารนโยบายของรัฐบาล ถ้าจะเปรียบเทียบการบริหารงานของรัฐบาลทั้งหมดเป็นรูปปิรามิดแล้ว การบริหารโครงการก็อยู่ในส่วนอันเป็นพื้นฐานที่กว้างที่สุดของปิรามิด เป็นส่วนหนุ่ของการบริหารขั้นสูงขึ้นไป คือ

การบริหารงบประมาณ งานคลัง และนโยบาย หรือการตัดสินใจของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในส่วนยอดสุดของกระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหารโครงการ แบ่งได้เป็นสามขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ การวางแผนโครงการ การดำเนินงานตามโครงการ และการประเมินผลโครงการ สำหรับการบริหารโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องของคณะรัฐมนตรีโดยตรงก็คือ ขั้นตอนของการขออนุมัติในหลักการโครงการและการขออนุมัติงบประมาณ อันเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการเตรียมโครงการ หรือเป็นขั้นตอนกึ่งกลางระหว่างการเตรียมโครงการกับการนำโครงการนั้นไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด เพราะการแข่งขันเสนอโครงการเพื่อให้ได้รับอนุมัติในหลักการและงบประมาณซึ่งกระทำมาเป็นลำดับตั้งแต่ระดับ แผนก กอง กรม กระทรวง จนถึงคณะรัฐมนตรีนั้น จะไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติเลยถ้าคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติ หรือการปฏิบัติตามโครงการอาจจะประสบปัญหาอย่างมากในกรณีที่โครงการนั้นถูกตัดงบประมาณออกไปจนต่ำกว่าขีดที่จะดำเนินการตามโครงการได้อย่างเหมาะสม

โดยที่ขั้นการอนุมัติหลักการและงบประมาณมีความสำคัญยิ่ง คณะรัฐมนตรีจะต้องใช้หรือใคร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ที่ได้ผ่านการกลั่นกรองมาอย่างละเอียด ในการประกอบการพิจารณาใช้ดุลยพินิจคัดเลือกตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ในอันที่จะนำโครงการซึ่งสนองนโยบายของรัฐบาล และสามารถแก้ไขปัญหาที่กำลังประสบดำเนินการ ในขั้นการกลั่นกรองโครงการ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลักการและงบประมาณนี้เอง ฝ่ายงานช่วยอำนวยการได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องอย่างมาก ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีไม่มีเวลาและความรู้ความสามารถเฉพาะด้านเพียงพอที่จะวินิจฉัยโครงการต่าง ๆ ที่มีเป็นจำนวนมากได้อย่างละเอียดลึกซึ้ง

นอกจากนี้ปัจจัยที่เพิ่มความสำคัญให้กับฝ่ายช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรีอีกปัจจัยหนึ่งก็คือ การนำฝ่ายช่วยอำนวยการเข้ามาใช้เพื่อเสริมสร้างอำนาจของนายกรัฐมนตรี เห็นได้ชัดในสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ได้ปรับปรุงหน่วยงานฝ่ายช่วยอำนวยการของตนขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งแรก และได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

หน่วยงานต่าง ๆ ในสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อยมา จนศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่นายกรัฐมนตรีคือ เนื่องมาจนถึงปัจจุบันนี้ ฝ่ายช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรี (โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน สำนักนายกรัฐมนตรี) ปรากฏอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย ทั้งฝ่ายช่วยอำนวยการประเภท ส่วนบุคคล (Personal Staff) ได้แก่ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และฝ่ายช่วยอำนวยการประเภท ผู้ชำนาญการ (Special Staff) ได้แก่ สำนักงานประมาณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงาน ปปป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงาน กพ. (ตลอดจนหน่วยงานที่สังกัดอยู่กับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานพลังงานแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ กรมประมง กรมชลประทาน กรมวิเทศสหการ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ)

นอกจากฝ่ายช่วยอำนวยการประเภทส่วนบุคคลและประเภทผู้ชำนาญการดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีฝ่ายช่วยอำนวยการในรูปแบบอื่น ๆ อีก ได้แก่ คณะที่ปรึกษา คณะกรรมการต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ตลอดจนข้าราชการการเมืองอีกด้วย เมื่อพิจารณาถึงฝ่ายช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยบุคคลจำนวนมากซึ่งมีหน้าที่ควบคุมงานบริหารราชการในส่วนกลาง อันเป็นศูนย์กลางหรือหัวใจของการบริหารประเทศไว้แทบทั้งหมด จึงกล่าวได้ว่าฝ่ายช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรีจึงเป็นทั้งมันสมองและเครื่องมือที่สำคัญที่สุดของคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ และบทบาทของฝ่ายช่วยอำนวยการในรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น นี้วันจะมีมากขึ้นทุกที ๆ ตามความสลับซับซ้อนและการเปลี่ยนแปลงของสังคม

ความจริงแล้วความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี คือ การบริหารประเทศโดยส่วนรวมทุกเรื่อง ดังนั้นในด้านการบริหารโครงการ ขั้นตอนทุกขั้นตอนของโครงการ รวมทั้งการประเมินผลโครงการย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีด้วย (ในสายคา



ของประชาชนทั่วไป) แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีหน่วยงานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก (Staff) ช่วยดูแลเป็นหูเป็นตาในแทบทุกเรื่องก็ตาม แต่ผลการปฏิบัติงานที่ออกมารัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีย่อมตกเป็นผู้ที่รับผิดชอบทั้งสิ้น

การนำฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกมาใช้ในการบริหารราชการไทยคงกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาและความยุ่งยากสับสนหลายประการดังได้กล่าวมาแล้วในตอนที่ผ่านมา แต่เราก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกเหล่านี้มีบทบาทอย่างมากในการบริหารงานของรัฐบาลที่ผ่านมา และจะทวีความสำคัญมากขึ้นทุกที ๆ ตามปัญหาและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม ในส่วนของการบริหารโครงการโดยตรงนั้น ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกเกี่ยวข้องกับโดยตรงเสมอมา เห็นได้จากในชั้นการเสนอขออนุมัติในหลักการโครงการและงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีนั้น โอกาสที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาแต่ละโครงการนั้นน้อยมาก ส่วนใหญ่แล้วคณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณาโครงการต่าง ๆ รวม ๆ กันไป กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณาโครงการที่ผ่านชั้นตอนปกติได้อย่างมากเพียง ๒ ครั้ง ครั้งแรกได้แก่ การที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งระบุถึงแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติในระยะ ๔ - ๕ ปีข้างหน้า มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในขั้นนี้ส่วนใหญ่ก็เป็นการพิจารณาในแนวนโยบาย จุดหมายและแนวทางของแผนพัฒนาฯ อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น และใช้เวลาอันน้อยมาก ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ จึงแทบไม่มีเลย เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบในหลักการแล้วก็นำแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นแผนพัฒนาแห่งชาติต่อไป

การพิจารณาครั้งที่สองของคณะรัฐมนตรีต่อโครงการต่าง ๆ ก็คือ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนนำเสนอรัฐสภา การพิจารณาในขั้นนี้ก็เป็นการพิจารณาโครงการทั่ว ๆ ไปเป็นส่วนรวม ส่วนใหญ่จะเป็นการเพ่งเล็งไปสู่จำนวนเงินงบประมาณที่จะใช้และการกู้เงินจากต่างประเทศ ดังนั้นการพิจารณาใน

รายละเอียดโครงการหรือการแก้ไขโครงการต่าง ๆ จึงแทบไม่มีเลยอีกเช่นกัน

จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีมีโอกาสพิจารณาโครงการต่าง ๆ เป็นส่วนรวมเท่านั้น และรัฐบาลบางชุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลัง ๆ นี้มักไม่มีโอกาสพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะเปลี่ยนรัฐบาลแทบทุกปี จึงได้แต่พิจารณาโครงการต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเท่านั้น ซึ่งก็ไม่ค่อยจะมีความหมายเท่าไรนัก อย่างไรก็ตาม ยังมีโครงการบางโครงการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาในรายละเอียดโดยตรงอยู่บ้าง ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท ประเภทแรกได้แก่ โครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานเสนอมาภายหลังที่ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาแห่งชาติไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการโครงการ และบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ เพื่อการสนับสนุนงบประมาณต่อไป โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่เสนอมาเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของประชาชน ประเภทที่สองได้แก่ โครงการที่รัฐบาลชุดใหม่ที่เข้ามาบริหารประเทศริเริ่มขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ เป็นโครงการที่เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้แผนฯ และไม่มีอยู่ในแผนฯ โครงการชนิดนี้รัฐบาลมักให้ความสำคัญเร่งด่วน เพราะถือเป็นโครงการที่แสดงผลงานและประสิทธิภาพของรัฐบาล เช่น โครงการผันเงินสู่ชนบท โครงการปลูกป่าในฤดูฝน ฯลฯ เป็นต้น โครงการประเภทที่สองนี้ รวมถึงโครงการต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีผู้มีอิทธิพลบางคนเสนอมาในรูป "ใต้ดิน" หรือ "ฟ้าผ่า" ด้วย ซึ่งได้แก่โครงการที่เสนอคณะรัฐมนตรีโดยมิได้ผ่านขั้นตอนปกติ

ตารางแสดงแนวโน้มมติคณะรัฐมนตรีทั้ง ๕ ชุด (ดูตารางประกอบ) ได้แบ่งโครงการที่เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาออกเป็น ๒ ประเภท ประเภทแรกคือโครงการที่เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ "ในหลักการ" ซึ่งเป็นโครงการที่เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นครั้งแรกก่อนที่จะของบประมาณ และดำเนินงานตามโครงการต่อไป โครงการประเภทนี้บางครั้งก็เสนอของบประมาณเป็นจำนวนเงินแน่นอนมาด้วยในคราวเดียวกัน ประเภทที่ ๒ คือโครงการที่ได้รับอนุมัติในหลักการไปแล้ว แต่เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ "ในรายละเอียด" การดำเนินการบางประการ

เช่น การของบประมาณเพิ่มเติม การขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดโครงการ การขอ  
 ขยายงบประมาณ ฯลฯ โครงการประเภทนี้รวมทั้งโครงการที่มีปัญหาทางนโยบายและทาง  
 ปฏิบัติที่เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินชี้ขาดให้ดำเนินการอย่างไรหรือไม่อีกด้วย นอก  
 จากนี้ยังได้แบ่งโครงการทั้งสองประเภทออกเป็น ๓ ลักษณะตามลักษณะการเสนอโครงการ  
 นั้น ๆ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาคือ

๑. เรื่องที่ให้กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการ  
 พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาเสนอความเห็นก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา  
 (ซึ่งได้แบ่งย่อยลงไปอีกว่าแต่ละหน่วยงานได้พิจารณาหรือร่วมกับหน่วยงานอื่นพิจารณาเป็นจำนวน  
 เท่าใดอีกด้วย)

๒. เรื่องที่ให้หน่วยงานอื่นพิจารณาเสนอความเห็นก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๓. เรื่องที่ไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานใดมาก่อนเลย

จากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า โครงการที่เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา  
 โดยมี กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ  
 และสังคมแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็น มีจำนวนมากกว่าโครงการที่ให้หน่วยอื่น  
 พิจารณา และมากกว่าโครงการที่ไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานใดเลยอย่างเห็นได้ชัด  
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เสนอมาเพื่อขออนุมัติ "ในรายละเอียด" ภายแล้วเปอร์เซ็นต์  
 ของโครงการที่ขอให้ทั้ง ๓ หน่วยงานพิจารณาเสนอความเห็น ยิ่งสูงขึ้นไปอีกในรัฐบาลแทบ  
 ทุกชุด นอกจากนี้เรื่องขออนุมัติใน "รายละเอียด" โดยผ่านการพิจารณาจาก ๓ หน่วย  
 งานดังกล่าวนี้ สำนักงบประมาณมีบทบาทในการเสนอความเห็นมากที่สุด แสดงให้เห็นว่า  
 สำนักงบประมาณมีบทบาทมากกว่าหน่วยงานอื่นอย่างชัดเจน ในการปฏิบัติการตามโครงการ  
 ต่าง ๆ

ข้อมูลจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แสดงให้เห็นอีกว่ารัฐบาลแต่ละชุดมีความ  
 โน้มเอียงที่จะให้หน่วยงานทั้งสามเสนอความเห็นหรือไม่แตกต่างกันอีกด้วย เห็นได้จาก  
 โครงการที่ขออนุมัติใน "หลักการ" เป็นครั้งแรกนั้นโครงการที่ให้สามหน่วยงานพิจารณา

โครงการที่เสนอขออนุมัติในหลักการและงบประมาณในสมัยรัฐบาล  
จอมพล ฤษอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี (ช่วงก่อนการปฏิวัติตัวเอง ๑ มค. ๒๕๑๔-๑๗ พย. ๒๕๑๔)

เรื่องที่ขออนุมัติในหลักการ			เรื่องที่ขออนุมัติในรายละเอียด	
	อนุมัติ	ไม่อนุมัติ	อนุมัติ	ไม่อนุมัติ
๑. เรื่องที่ กค.สงป.และ สศช. ร่วมกันพิจารณา	๓	-	๑	-
- เรื่องที่ให้ กค. พิจารณา	๒	-	๑๑	๑
- " สงป. "	๑๑	๒	๓๗	๑
- " สศช. "	๙	-	๓	-
- " กค.และ สงป. พิจารณา	๔	-	๔	-
- " กค.และ สศช. "	๑	-	-	-
- " สงป.และสศช. "	๒	-	๓	-
รวมเรื่องที่ผ่านการพิจารณาจาก หน่วยงานทั้งสาม	๓๘ = ๖๕.๕๒ %*		๖๕ = ๓๗.๕๓ %*	
๒. เรื่องที่ให้หน่วยอื่นพิจารณา	๖	-	๔	-
รวม	๑๖ = ๑๐.๓๘ %*		๔ = ๒.๕๕ %*	
๓. เรื่องที่ไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากที่ ใดเลย	๑๑	๓	๑๖	-
รวม	๑๘ = ๒๘.๑๘ %*		๑๖ = ๑๓.๕๘ %*	
รวมเรื่องที่อนุมัติและไม่อนุมัติ	๕๓	๕	๘๓	๒
รวมทั้งสิ้น	๕๘		๘๕	

\* คิกเป็นร้อยละต่อโครงการที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทั้งหมด

หมายเหตุ - ข้อมูลจากรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี กองการ  
ประชุมคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
รวบรวมและจัดทำตารางโดยผู้วิจัย.



โครงการที่เสนอขออนุมัติในหลักการและงบประมาณในสมัยรัฐบาล จอมพล  
ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี (ช่วงหลังการปฏิวัติตัวเอง ๑๔ มิ.ค.๑๕ - ๕ ต.ค.๑๖)

เรื่องที่ขออนุมัติในหลักการ	เรื่องที่ขออนุมัติในรายละเอียด			
	อนุมัติ	ไม่อนุมัติ	อนุมัติ	ไม่อนุมัติ
๑. เรื่องที่ กค. ส่งป. และ สศช. รวมกันพิจารณา	—	—	๓	๑
— เรื่องที่ให้กค. พิจารณา	๒	—	๕	—
— " ส่งป. "	๑๘	๘	๒๗	๑
— " สศช. "	๒๓	—	๑๑	—
— " กค. และ ส่งป. พิจารณา	๒	—	๓	๑
— " กค. และ สศช. "	—	—	๑	—
— " ส่งป. และ สศช. "	๘	—	๕	—
รวมเรื่องที่ยานการพิจารณา จากหน่วยงานทั้งสาม		๘๘ = ๖๗.๑๒ %*	๕๗ = ๗๐.๓๗ %*	
๒. เรื่องที่ให้หน่วยอื่นพิจารณา	๖	—	๘	—
รวม		๖ = ๘.๑๘ %*	๘ = ๘.๕๘ %*	
๓. เรื่องที่ไม่ได้ยานการพิจารณา จากที่ใดเลย	๑๖	๒	๑๘	๒
รวม		๑๘ = ๒๘.๖๖ %*	๒๐ = ๒๘.๖๘ %*	
รวมเรื่องที่อนุมัติและไม่อนุมัติ	๖๗	๖	๗๗	๘
รวมทั้งสิ้น	๗๓		๘๕	

\* คิดเป็นร้อยละต่อโครงการที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทั้งหมด

หมายเหตุ - ข้อมูลจากรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี กองการประชุม  
คณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวบรวมและ  
จัดทำตารางโดยผู้วิจัย.

โครงการที่เสนอขออนุมัติในหลักการและงบประมาณในสมัยรัฐบาล  
นาย สฤษฏา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (ชุดแรก ๑๖ ตค.๒๕๑๖ - ๒๑ พค.๒๕๑๗)

เรื่องที่ขออนุมัติในหลักการ	เรื่องที่ขออนุมัติในรายละเอียด	
	อนุมัติ	ไม่อนุมัติ
๑. เรื่องที่ กค. สงป. และ สศช. ร่วมกันพิจารณา	๑	—
— เรื่องที่ให้ กค. พิจารณา	๑	—
— " สงป. "	๑๐	๑
— " สศช. "	๕	—
— " กค. และ สงป. "	—	—
— " กค. และ สศช. "	๑	—
— " สงป. และ สศช. "	๑	—
รวมเรื่องที่ผ่านการพิจารณา จากหน่วยงานทั้งสาม	๒๘ = ๕๘.๕๕ %*	๒๐ = ๓๖.๘๒ %
๒. เรื่องที่ให้หน่วยงานอื่นพิจารณา	๕	—
รวม	๕ = ๑๑.๓๖ %*	๒ = ๑๑.๕๘ %*
๓. เรื่องที่ไม่ไค้ผ่านการพิจารณา จากที่ใดเลย	๑๑	๕
รวม	๑๕ = ๓๘.๐๙ %*	๖ = ๑๑.๕๘ %*
รวมเรื่องที่อนุมัติและไม่อนุมัติ	๓๘	๕
รวมทั้งสิ้น	๔๓	๕๖

\* คิดเป็นร้อยละต่อโครงการที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทั้งหมด

หมายเหตุ - ข้อมูลจากรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี กองการ  
ประชุมคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
รวบรวมและจัดทำตารางโดยผู้วิจัย.

โครงการที่เสนอขออนุมัติในหลักการและงบประมาณในสมัยรัฐบาล  
นาย สฤษฏา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (ชุดที่ ๒ ๘ มิ.ย. ๒๕๑๗ - ๘ ก.พ. ๒๕๑๘)

เรื่องที่ขออนุมัติในหลักการ	เรื่องที่ขออนุมัติในรายละเอียด	
	อนุมัติ	ไม่อนุมัติ
๑. เรื่องที่ กค. สงป. และ สศช. รวมกันพิจารณา	๑๑	—
— เรื่องที่ให้ กค. พิจารณา	—	๑
— " สงป. "	๒	—
— " สศช. "	๒๘	๑
— " กค. และ สงป. "	๑	—
— " กค. และ สศช. "	๔	—
— " สงป. และ สศช. "	๑	—
รวมเรื่องที่ผ่านการพิจารณา จากหน่วยงานทั้งสาม	๕๕ = ๓๕.๕๑ % *	๑๐ = ๖๕.๖๑ % *
๒. เรื่องที่ให้ หน่วยอื่นพิจารณา	๓	๑
รวม	๕๘ = ๕.๘๘ % *	๑๑ = ๕.๑ % *
๓. เรื่องที่ไม่ได้ผ่านการพิจารณา จากที่ใดเลย	๘	๒
รวม	๑๑ = ๑๕.๓๑ % *	๒๒ = ๓๐.๓๑ % *
รวมเรื่องที่อนุมัติและไม่อนุมัติ	๖๔	๕
รวมทั้งสิ้น	๖๘	๖๖

\* คิดเป็นร้อยละต่อโครงการที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทั้งหมด

หมายเหตุ - ข้อมูลจากรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี กองการประชุม  
คณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวบรวมและ  
จัดทำตารางโดยผู้วิจัย.

โครงการที่เสนอขออนุมัติในหลักการและงบประมาณในสมัยรัฐบาล  
มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี (๒๑ มี.ค.๒๕๑๘ - ๑๒ เม.ย.๒๕๑๙)

เรื่องที่ขออนุมัติในหลักการ	เรื่องที่ขออนุมัติในรายละเอียด			
	อนุมัติ	ไม่อนุมัติ	อนุมัติ	ไม่อนุมัติ
๑. เรื่องที่ กค. สงป. และ สศช. ร่วมกันพิจารณา	๓	-	๒	-
- เรื่องที่ให้ กค. พิจารณา	๒	๒	๓	-
- เรื่องที่ สงป. "	๑๑	๑	๑๘	๒
- " สศช. "	๑๖	๒	๑๓	๑
- " กค. และ สงป. พิจารณา	๑	-	๔	-
- " กค. และ สศช. "	๒	-	๑	-
- " สงป. และ สศช. "	๓	-	๓	-
รวมเรื่องที่ผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานทั้งสาม	๕๔ = ๕๓.๘๘ % *		๕๑ = ๓๑.๘๓ % *	
๒. เรื่องที่ให้หน่วยอื่นพิจารณา	๔	๑	๑	-
รวม	๕ = ๖.๕๘ % *		๑ = ๑.๕๑ % *	
๓. เรื่องที่ไม่ไต่ถามการพิจารณาจากที่ใดเลย	๒๔	๓	๑๓	๒
รวม	๒๗ = ๓๕.๕๓ % *		๑๕ = ๒๖.๓๖ % *	
รวมเรื่องที่อนุมัติและไม่อนุมัติ	๖๘	๘	๖๖	๕
รวมทั้งสิ้น	๗๖		๗๑	

\* คึกเป็นร้อยละต่อโครงการที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทั้งหมด

หมายเหตุ - ข้อมูลจากรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี กองการประชุมคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวบรวมและจัดทำตารางโดยผู้วิจัย.

ในรัฐบาลสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ทั้งช่วงก่อนการปฏิวัติและช่วงหลังการปฏิวัติตัวเอง มีจำนวนไล่เลี่ยกัน คือ คิดเป็น ๖๕.๕๒% และ ๖๗.๑๒% (ของโครงการที่เสนอคณะรัฐมนตรี ทั้งหมด) ตามลำดับ แต่เมื่อถึงรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดแรกกลับลดลง คือ ๕๔.๕๕% และกลับเพิ่มมากขึ้นในรัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดที่ ๒ คือ ๗๕.๔๑% และลดลงเหลือ ๕๗.๔๙% ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช

เช่นเดียวกัน แนวโน้มของโครงการที่มีไต่ผ่านคณะกรรมการเสนอความเห็นจากหน่วยงานใดเลย ก็แตกต่างกันด้วย เรียงตามลำดับได้คือ รัฐบาลสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ๓๕.๕๓% (ของโครงการที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทั้งหมด), สัญญา ธรรมศักดิ์ (ชุดแรก) ๓๔.๐๕% , จอมพลถนอม กิตติขจร (หลังปฏิวัติ) ๒๔.๖๖% , จอมพลถนอม กิตติขจร (ก่อนปฏิวัติ) ๒๔.๑๔% และสัญญา ธรรมศักดิ์ (ชุดที่ ๒) ๑๔.๗๑% ส่วนโครงการที่ให้หน่วยงานอื่นพิจารณานั้นมีจำนวนไล่เลี่ยกันในรัฐบาลแทบทุกชุด คือประมาณ ๑๐% ของโครงการที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทั้งหมด

แต่เมื่อรวมโครงการที่คณะรัฐมนตรีได้มีโอกาสพิจารณาในรายละเอียดทั้ง ๒ ประเภทดังกล่าวแล้ว ก็ยังเห็นว่า มีจำนวนน้อยกว่าโครงการที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้พิจารณาในรายละเอียดอย่างมาก และในทางปฏิบัติจากการสังเกตจากมติของคณะรัฐมนตรีปรากฏว่า เรื่องที่เกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ที่เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น ส่วนใหญ่จัดอยู่ในประเภทเรื่องที่เขา "วาระหักทวง" กล่าวคือ เป็นเรื่องที่สำคัญแจกคณะรัฐมนตรีทุกคนก่อนวันประชุมคณะรัฐมนตรี ถ้าไม่มีรัฐมนตรีคนใดหักทวง ก็ถือว่าคณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติตามที่เสนอมา และในทางเป็นจริงก็มักจะไม่มีรัฐมนตรีคนใดหักทวงการเสนอโครงการแบบนี้เท่าใดนัก ส่วนเรื่องหรือโครงการที่เสนอเข้า "วาระพิจารณา" ซึ่งเป็นการพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยตรง มีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับเรื่องอื่น ๆ ที่เข้าวาระพิจารณา (เช่น การแต่งตั้งตัวบุคคลในวงราชการ และองค์การต่าง ๆ การเสนอร่างกฎหมาย การแต่งตั้งทูตฯ การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต ฯลฯ) และโครงการต่าง ๆ ที่เข้าวาระพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้นก็มักจะเป็นโครงการที่ถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล หรือเป็น



โครงการที่เกิดปัญหาและอุปสรรคที่เสนอมาเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจดำเนินการแก้ไขเสียเป็นจำนวนมาก

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า แม้ตามหลักการฝ่ายช่วยอำนวยการจะมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วย, ผู้ให้คำปรึกษา ฯลฯ อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่คณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายช่วยอำนวยการแทบจะผูกขาดอำนาจการพิจารณาในรายละเอียดต่าง ๆ ในแต่ละโครงการไว้แทบทั้งหมด แม้แต่โครงการที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาโดยตรงทั้งสองประเภทดังกล่าวแล้ว ก็ยังต้องผ่านการพิจารณาของฝ่ายช่วยอำนวยการเหล่านี้ อย่างน้อยที่สุดก็ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้น ๆ

กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีบทบาทอย่างมากต่อการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาบริหารโครงการ เป็นส่วนพื้นฐานและสัมพันธ์กับการบริหารงบประมาณ งานคลัง ตลอดจนงานวางแผนและนโยบายอย่างแยกไม่ออก หน่วยงานฝ่ายช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงจึงจำกัดลงมาเพียงสามหน่วยงาน คือ กระทรวงการคลัง (ซึ่งได้แก่ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในค่านโยบายการเงินการคลังและการหารายได้ (ซึ่งรวมทั้งเงินกู้) ให้แก่รัฐบาล สำนักงานงบประมาณ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการวางแผนและแนวนโยบายในการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เห็นได้จากการปฏิบัติงานในหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสาม ได้มีตัวบทกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง เป็นต้น พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดระเบียบวิธีการ และองค์การที่จะกลั่นกรองโครงการต่าง ๆ ที่จะเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลักการ

และงบประมาณ โดยได้กำหนดให้โครงการหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาจะต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสียก่อน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ จึงเป็นท่านแรกที่ได้สัมผัสกับโครงการต่าง ๆ นับตั้งแต่การให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเสนอโครงการต่าง ๆ มายังสำนักงานฯ เพื่อการพิจารณาวางแผนกำหนดแนวทางการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล ต่อจากนั้นก็วิเคราะห์รายละเอียดโครงการต่าง ๆ อย่างละเอียดปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่บกพร่อง หรือเสนอให้ระงับหรือยับยั้งโครงการที่ยังไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการ ฯลฯ ด้วยวิธีโครงการที่ผ่านการวิเคราะห์แล้วไว้ในแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณให้ต่อไป

จากการศึกษาบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ ที่ผ่านมามีปรากฏว่าสำนักงานฯ ได้มีบทบาทในการบริหารโครงการมากขึ้นกว่าแต่ก่อนอย่างมาก กล่าวคือในการก่อตั้งสำนักงานฯ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒ สำนักงานฯ มีบทบาทเพียงขอให้หน่วยงานต่าง ๆ เสนอโครงการมายังสำนักงานฯ แล้วจึงจัดเป็นหมวดหมู่อย่างหยาบ ๆ เท่านั้น แต่ต่อมาเมื่อสำนักงานฯ เข้มแข็งขึ้นก็ได้ขยายขอบข่ายงานกว้างขวางขึ้นเห็นได้จากการจัดทำแผนพัฒนาฯ แห่งชาติ ที่ได้ทวีความละเอียดลึกซึ้งมากขึ้นทั้งในด้านการกำหนดนโยบายส่วนรวม การจัดทำโครงการเศรษฐกิจส่วนรวม การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา ตลอดจนการกำหนดความมุ่งหมาย นโยบาย และแนวการพัฒนาเฉพาะสาขา ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนที่ ๓ การปฏิบัติงานของสำนักงานฯ ดังกล่าวได้พิสูจน์ให้เห็นว่าหน่วยงานวางแผนเพื่อการพัฒนาประเทศในฐานะผู้ที่กลั่นกรองโครงการมีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหาร ประเวศของรัฐบาลอย่างมาก เห็นได้จากรัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามาบริหารประเทศต่างก็มีนโยบายทางด้าน เศรษฐกิจและสังคมตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ เป็นหลักแทบทั้งสิ้น ตลอดจนการเสนอโครงการมาเพื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในรูปของ "โครงการใดก็ได้" หรือ "โครงการฟ้าผ่า" ที่มีได้ผ่านการพิจารณาของสำนักงานฯ ก็มีแนวโน้มลดลง และในปัจจุบันก็มีอยู่น้อยมาก พร้อมทั้งกำลังมีการ

เสนอให้ตรากฎหมายให้ทุกโครงการที่จะขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จะต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานฯ มาก่อนทั้งสิ้น \*

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสำนักงานฯ จะเข้ามามีบทบาทในการบริหารโครงการอย่างกว้างขวางและเข้มแข็งยิ่งขึ้น แต่ก็ยังมีอุปสรรคและปัญหาที่จะต้องแก้ไขอีกมาก ปัญหาที่นับว่าสำคัญยิ่งประการหนึ่งก็คือ การวางแผนพัฒนา ที่ยังขาดเป้าหมายที่เด่นชัด รวมทั้งวิธีการที่จะไปสู่เป้าหมายนั้นด้วย กล่าวคือ การวางแผนพัฒนา ที่ผ่านมามักจะกำหนดแต่เพียงแนวทาง หรือนโยบายกว้าง ๆ ที่จะเน้นหนักในการพัฒนาด้านใดเท่านั้น ซึ่งแผนพัฒนา ที่ผ่านมามีแนวทางหรือนโยบายมากมายจนไม่แน่ใจว่าจะเน้นหนักในด้านใดบ้างกันแน่ เช่น การส่งเสริมการเพาะปลูก ก็จะระบุเพียงแต่ว่าจะส่งเสริมให้เกษตรกรเพาะปลูกพืชชนิดนั้น ๆ แต่ไม่ได้กำหนดเป้าหมายลงไปว่าจะส่งเสริมให้ปลูกเพิ่มขึ้นปีละจำนวนกี่ไร่ จะส่งเสริมอย่างไร หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ ฯลฯ เป็นต้น การที่การวางแผนพัฒนา ขาดเป้าหมายที่เด่นชัดดังกล่าว เป็นผลมาจากการประสานนโยบายระหว่างระดับสูงและระดับต่ำ กล่าวคือ ถ้าจะถือว่าการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลอยู่ในระดับสูง และหน่วยงานต่าง ๆ อยู่ในระดับต่ำแล้ว จะเห็นว่าการวางแผนพัฒนาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังมีลักษณะของการใช้นโยบายที่มาจากระดับต่ำอยู่มาก คือการวางแผนฯ มักจะมุ่งพิจารณาถึงโครงการที่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอมา แล้วจัดเป็นหมวดหมู่ กำหนดแนวทางแนวนโยบาย โดยขาดส่วนสำคัญยิ่งอีกส่วนหนึ่งไปมากก็คือ ส่วนที่เป็นนโยบายของรัฐบาล หรือของหน่วยงานวางแผนส่วนกลาง (คือ สำนักงานฯ นั่นเอง) <sup>๒</sup> ลักษณะ

\* สัมภาษณ์ สุทธิ คันศรีสุข, ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๔ เมษายน ๒๕๒๑.

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ อิศระ นิตยกุลประภต, ผู้อำนวยการกองวิชาการ สำนักงบประมาณ, ๒๕ มิถุนายน ๒๕๒๐.

เช่นนี้เป็นการศึกษาหลักการวางแผนที่ว่าโครงการต่าง ๆ จะต้องเป็นผลรวมของการประสานสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานระดับสูงคือ รัฐบาลกับหน่วยงานระดับต่ำ คือหน่วยงานเจ้าของโครงการต่าง ๆ ทำให้โครงการต่าง ๆ ออกมาในรูปที่ไม่มีเป้าหมายที่แน่นอน ไม่ทราบว่าส่งเสริมสนับสนุนนโยบายในด้านใดกันแน่ ยิ่งถ้าพิจารณาในระดับต่ำลงไป อันได้แก่นโยบายที่มาจากประชาชนทั่วไปก็ยิ่งแล้วแทบจะไม่ได้มีการประสานกันเลย

การแก้ปัญหาดังกล่าวได้ดำเนินการเรื่อยมาในรูปของการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานต่าง ๆ มากมาย ทั้งที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานฯ เอง หรือจากหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งคณะกรรมการวางแผนพัฒนาประจำภาค และประจำจังหวัด ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่หมดสิ้นไป ทั้งนี้เพราะการกำหนดสาระสำคัญส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือนโยบายก็ตาม ยังขาดวิญญูณของความศรัทธาอย่างแน่นแฟ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากผู้นำของประเทศ การพิจารณาว่าสิ่งใดควรกำหนดเป็นทิศทาง และสาระสำคัญของแผนพัฒนาอยู่ในกลยุทธ์ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการกลั่นกรองของคณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเสนอไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นหลักการ สิ่งเหล่านี้แม้ว่าไม่เพียงพอ เพราะการพัฒนาประเทศเป็นเรื่องใหญ่ต้องการเจตนาที่มั่นคงอันแรงกล้า ความเสียสละและสนับสนุนจากบุคคลจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้นำทางการเมืองและการบริหาร และตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญของชาติ ซึ่งโดยหน้าที่ควรจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทาง

เมื่อโครงการได้ผ่านขั้นตอนของการขออนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรี โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมเป็นหน่วยกลั่นกรองที่สำคัญแล้วก็ตามถึงขั้นสำคัญคือ การขออนุมัติงบประมาณประจำปี ซึ่งมีสำนักงานงบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบ กล่าวคือ เมื่อได้รับอนุมัติโครงการแล้วหน่วยงานเจ้าของโครงการก็ต้องประสานงานกับสำนักงานงบประมาณในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณว่าในแต่ละปีโครงการนั้น ๆ จะต้องใช้งบประมาณเท่าใด จะดำเนินการโครงการช่วยใด แคไหน และจะเสร็จสิ้นตามโครงการ

เมื่อใด เป็นต้น การจัดสรรงบประมาณเพื่อโครงการต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภากลาง  
จากสำนักงานฯ และได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีแล้วนั้น ความหลักการแล้ว  
สำนักงานงบประมาณไม่น่าจะต้องพิจารณาในรายละเอียดโครงการอีก แต่อย่างไรก็ตามในอดีต  
และในปัจจุบัน สำนักงานงบประมาณได้พิจารณาโครงการอย่างละเอียด และความคุมการจัด  
สรรงบประมาณเพื่อโครงการต่าง ๆ อย่างเข้มงวด เห็นได้จากวิธีการงบประมาณใน  
ปัจจุบันยังใช้วิธีการแบบแสดงรายการ (Line-item budget) ซึ่งเป็นระบบงบประมาณ  
ที่ย่ำหน้าทีในการควบคุมมิให้เกิดความผิดพลาดในการใช้จ่ายเงิน โดยมีกรจำแนกรายการ  
ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดถึง ๑๐ รายการ งบประมาณระบบนี้สนใจในเรื่องที่  
ค่อนข้างแคบ เช่น ทำอย่างไรจึงจะให้หน่วยงานต่าง ๆ ควบคุมงบประมาณรายจ่ายของตน  
ให้อยู่ภายในวงเงินที่หัวหน้าฝ่ายบริหารและรัฐสภาอนุมัติไว้ วิธีการเช่นนี้เป็นการพิจารณา  
โครงการในแง่ที่แตกต่างกับการพิจารณาโครงการของสำนักงานฯ ซึ่งพิจารณาโครงการ  
ในอีกด้านหนึ่ง ทั้งนี้จึงเป็นการยากที่สำนักงานงบประมาณจะสรรหาและยึดถือผลการวิเคราะห์  
ของสำนักงานฯ มาเป็นหลักในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ สำนักงานจึงต้องพิจารณา  
โครงการอีกครั้งหนึ่ง โดยใช้วิธีการและหลักการของตนเสียเป็นส่วนใหญ่ ลักษณะเช่นนี้  
เปิดโอกาสให้สำนักงานงบประมาณเข้าควบคุมการจัดสรรและการใช้งบประมาณในการบริหาร  
โครงการอย่างเคร่งครัด ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงบประมาณ และการบริหาร  
โครงการอย่างมาก เป็นการเพิ่มภาระและตัดทอนความเป็นอิสระในการบริหารโครงการ

---

ดูรายละเอียดได้ใน Chai Anan Samudavanija, "The Politic and Administration of the Thai Budgetary Process" (A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy (Political Science) University of Wisconsin, 1971, pp. 133 - 138.



ของหน่วยงานต่าง ๆ เพราะพวกเขาจะต้องผ่านกระบวนการต่อรองหรือกลั่นกรองในการขออนุมัติโครงการถึงสามขั้นตอน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา สำนักงานประมาณ และในสถาบันวิจัยศึกษา (ในการอนุมัติ พรบ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี)

นอกจากบทบาทในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลแล้ว สำนักงานประมาณยังมีบทบาทในการกำหนดวงเงินรายรับของประเทศอีกด้วย ทั้งนี้เพราะการที่จะกำหนดวงเงินรายจ่ายว่าจะเป็นจำนวนเท่าใดย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่ารัฐบาลมีขีดความสามารถในการหารายได้เพื่อการใช้จ่ายดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ ในการประมาณรายได้ก็เช่นกัน สำนักงานประมาณก็มีวิธีการของตนเอง คือ การประมาณการอย่างกว้าง ๆ โดยอาศัยข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงในปีก่อน ๆ ผสมผสานกับการประมาณการอย่างละเอียด คือการวิเคราะห์แต่ละประเภทภาษี และใช้ความชำนาญและประสบการณ์ส่วนตัวของผู้ทำประมาณการประกอบการตัดสินใจด้วย การประมาณการรายได้เช่นนี้แตกต่างกับการประมาณรายได้ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา และกระทรวงการคลัง เช่น สำนักงานฯ ใช้วิธีการพิจารณาในด้านส่วนรวมอันเป็นการประมาณการรายได้โดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจส่วนร่วม (Macro Economic Models) ผสมผสานกับการพิจารณาเฉพาะด้าน อันเป็นการศึกษาวิเคราะห์ประมาณการรายได้แต่ละประเภทภาษี โดยหาแนวโน้มของรายได้ประกอบด้วยพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น การใช้วิธีการประมาณการรายได้ที่แตกต่างกันดังกล่าวไม่ใช่ปัญหาที่ร้ายแรงนัก แต่การที่ไม่มีหน่วยงานใดที่มีหน้าที่โดยตรงในการประมาณการรายได้ ทำให้หน่วยงานที่ประมาณการรายได้เพื่อจุดประสงค์ของตนดังกล่าวยึดมั่นในผลการประมาณการของตนมากเกินไป จริงอยู่แม้ว่าในการกำหนดวงเงินรายจ่าย - รายได้ประจำปี จะมีผู้แทนของกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนธนาคารแห่งประเทศไทย มาร่วมกันพิจารณากันก็ตาม ในกรณีที่มีการประมาณการตรงกันก็เป็นอันว่าใช้ได้ แต่ในกรณีที่ไม่ตรงกันก็มักจะมีการต่อรองเกิดขึ้น ประมาณการรายได้ที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณประจำปี จึงเป็นผลมาจากการต่อรองระหว่างหน่วยงาน

มีใช้การประมาณการตามภาวะการณ์ที่เป็นจริง ลักษณะเช่นนี้ทำให้การประมาณรายได้อัตกผลลดอันส่งผลกระทบต่อไปถึงการประมาณการรายจ่าย การกำหนดวงเงินกู้จากต่างประเทศ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ดังได้กล่าวมาแล้ว

หลังจากการกำหนดวงเงินรายรับ - รายจ่าย และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ แล้ว สำนักงบประมาณยังมีบทบาทต่อเนื่องไปถึงการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่หน่วยงานได้รับ เครื่องมือควบคุมที่สำคัญคือ การเบิกจ่ายเงินประจำงวด ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณได้แบ่งช่วงเวลาการเบิกจ่ายเงินประจำงวดออกเป็น ๓ งวด ทำให้สำนักงบประมาณมีบทบาทควบคุมการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น หลังจากที่มีระบบวิธีการงบประมาณแบบแสดงรายการได้เปิดช่องไว้แล้ว

สำหรับบทบาทของกระทรวงการคลังในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีนั้น นับตั้งแต่ได้แยกงานงบประมาณไปเป็นหน่วยงานอิสระสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และได้ก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว บทบาทของกระทรวงการคลังก็ลดลงกว่าแต่ก่อนอย่างมาก ในปัจจุบันกระทรวงการคลังมีบทบาทในเรื่องนโยบายทางการเงินการคลังในฐานะเป็นผู้ประสานงานเป็นส่วนใหญ่ เห็นได้จากการเป็นผู้แทนร่วมพิจารณาทั้งในเรื่องของการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และในเรื่องของการกำหนดรายรับ - รายจ่าย ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา และธนาคารแห่งประเทศไทย บทบาทดังกล่าวของกระทรวงการคลังนับว่าเกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการในทางอ้อม สำหรับบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการโดยตรงที่กระทรวงการคลังยังคงมีอยู่ พอสรุปได้ ๒ ประการ คือ

ประการแรก ใต้แก่งานในหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง ที่สำคัญคือการควบคุมการเบิกจ่ายเงินทุกประเภทตามที่ตั้งงบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบการเบิกจ่ายเงินของรัฐ การทำงบบปี และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตรวจสอบและควบคุมเกี่ยวกับเรื่องเงินกู้ เงินยืม เงินโอน เงินฝาก เงินทุน

และเงินทรงพระราชกร ฐา งานที่เกี่ยวข้องกับโครงการมากที่สุด ได้แก่ การขอเงิน งบประมาณที่เบิกจ่ายไม่หมด เพื่อไปเบิกจ่ายในบิ่บประมาณถัดไป รวมทั้งการตัดฝากเงิน งบประมาณและการขยายเวลาตัดฝากเงินงบประมาณด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่ เกี่ยวกับการก่อสร้าง เช่น การสร้างถนน การชลประทาน ฯลฯ ที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามัก จะเบิกจ่ายใช้เงินงบประมาณไม่หมดตามกำหนดเวลาในบิ่บประมาณนั้น ต้องติดต่อบริษั ษาน งานกับกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) อย่างใกล้ชิด เพราะกฎหมายให้อำนาจไว้

ประการที่สอง เป็นงานในหน้าที่ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งทำหน้าที่ หลักทางคานาวิชาการและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และ นโยบายเงินกู้ หน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการบริหารโครงการ คือเรื่องที่เกี่ยวข้อง การกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ในโครงการต่าง ๆ ในเรื่องเงินกู้จากต่างประเทศ นี้เดิมทีได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาาก่อนนี้กับต่างประเทศ (อพณ.) ขึ้นกับ คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ มีหน้าที่ในการวางนโยบายและวิธี การในการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้ในโครงการต่าง ๆ ตัวตั้งตัวตีในการก่อตั้งคณะ อนุกรรมการฯ ดังกล่าวคือ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในสมัยนั้น (คุณเสนาะ อุนากุล) และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (คุณบัณฑิต บุญญพานะ) การที่นำเรื่องเกี่ยวกับเงินกู้ไปไว้ที่สำนักงานฯ ก็เพราะในขณะนั้นประธาน คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ (มล. เศษ สนิทวงศ์) เป็นผู้ ใกล้ชิดกับผู้นำประเทศสมัยนั้น (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงาน ที่มีประสิทธิภาพ แต่ต่อมาการดำเนินงานของ อพณ. ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ผู้ก่อตั้ง ใ้กว้างไว้ เพราะแทนที่ อพณ. จะทำหน้าที่เน้นหนักในคานาการวางแผนและแนวทางใน การกู้เงินฯ กลับหันไปพิจารณาในรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการทำงานที่ ซ้ำซ้อนกับงานในหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ ดังนั้นจึงได้มีการยุบเลิก อพณ. และในปัจจุบันได้ตั้ง "คณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศ" ในกระทรวงการคลัง เป็นคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธาน

ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่พิจารณา กำหนดนโยบาย และวิธีการกู้เงินจากต่างประเทศ กระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) จึงรับผิดชอบโดยตรงในการประสานงานกู้เงินจากต่างประเทศ ทั้งในด้านการประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของโครงการในการจัดทำรายละเอียดโครงการ จัดหาแหล่งเงินกู้ การเจรจาต่อรองกู้เงิน ฯลฯ ไปจนถึงการติดตามผลการใช้เงินกู้ในโครงการต่าง ๆ

การประสานงานเงินกู้ในปัจจุบันยังมีปัญหาอยู่บ้าง ประการแรกเป็นปัญหาทางด้านหน่วยงานเจ้าของโครงการที่ยังไม่คุ้นเคยกับระเบียบปฏิบัติในการกู้เงินจากต่างประเทศ เพราะการกู้เงินนี้ จะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย พัสคูลและการจ้าง และยังคงพิจารณาถึง ระเบียบหรือเงื่อนไขของบริษัทเงินทุนผู้ให้กู้อีกด้วย ซึ่งในบางครั้ง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวก็อาจขัดแย้งกับระเบียบหรือเงื่อนไขของบริษัทเงินทุนผู้ให้ ทำให้ต้องเสียเวลาในการตกลงต่อรอง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดโครงการด้วย ปัญหาอีกประการหนึ่งได้แก่ การขาดการประสานงานอย่างเพียงพอระหว่างสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงบประมาณ เพราะการกู้เงินเพื่อโครงการต่าง ๆ รัฐบาลจะต้องจัดงบประมาณช่วยเหลือในรูปของ "เงินบาทสมทบ" ในการนี้บางครั้งมีปัญหาว่าเมื่อจัดหาเงินกู้มาได้แล้วแต่ยังไม่ได้รับงบประมาณช่วยเหลือ หรือได้งบประมาณน้อยไป หรือแม้กระทั่งในบางครั้งได้รับงบประมาณช่วยเหลือมาแล้วแต่ยังไม่ได้รับเงินกู้ ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการ ในคณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการใช้วิธีการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการในการประสานงานเหล่านี้ด้วย อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าว เป็นเรื่องสลับซับซ้อนที่ต้องอาศัยความร่วมมือและความเข้าใจซึ่งกันและกันในระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างมากจึงจะผ่อนคลายเป็นอันขาดหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นไปได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบาทของหน่วยงานทั้งสามในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีแล้วจะเห็นว่า ในหลักการไม้อาจจะชี้ชัดว่าหน่วยงานใดมีบทบาทในเรื่องนี้





มากที่สุด เพราะทั้งในทฤษฎีและทางปฏิบัติ หน่วยงานทั้งสามต้องร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติงาน ทั้งในด้านการงบประมาณ การเงิน การคลัง ตลอดจนการวางแผนและนโยบายในการพัฒนาประเทศ เพียงแต่ว่าแต่ละหน่วยงานก็มีหน้าที่เฉพาะตัวกันไปเท่านั้น เห็นได้จากในเวลาที่ต้องตัดสินใจในเรื่องสำคัญ เช่น การกำหนดแนวทางนโยบายในแผนพัฒนา และการกำหนดวงเงินรายรับรายจ่ายในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องมิใช่แทนจากหน่วยงานทั้งสามมาร่วมกันถกเถียงเพื่อหาข้อยุติทุกครั้ง นอกจากนี้ในการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ในระดับสูง เช่น คณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายหนี้ย่างประเทศฯ และการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำลงมา เช่น คณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง หรือคณะกรรมการ-คณะทำงานที่มาจากหน่วยงานต่าง ๆ ก็ล้วนแล้วแต่จะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานทั้งสามแทบทั้งสิ้น แต่จากการศึกษาบทบาทการปฏิบัติงานจริงที่ผ่านมา นั้น ได้แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานที่มีบทบาทให้คุณให้โทษแก่การบริหารโครงการต่าง ๆ มากที่สุด คือ สำนักงบประมาณ ทั้งนี้เพราะแม้ว่าทุกโครงการจะต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ มาก่อน แต่ก็ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า การปฏิบัติงานในด้านการวางแผนและแนวทางในการพัฒนาฯ ยังมีจุดอ่อนอยู่ที่ว่า ยังขาดเป้าหมายที่เด่นชัดเพื่อการปฏิบัติการได้จริง การขาดแผนนโยบาย และการชี้แนะจากคณะรัฐมนตรีหรือผู้นำรัฐบาล ฯลฯ การดำเนินการวางแผนจึงเป็นการกำหนดเพียงนโยบายและแนวทางกว้าง ๆ เท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้โครงการต่าง ๆ ที่แม้จะได้ผ่านทรววิเคราะห์อย่างละเอียดจากสำนักงานฯ แล้ว เมื่อมาถึงสำนักงบประมาณ ก็ต้องนำมาวิเคราะห์กันใหม่ โดยไม่นำพาดผลการวิเคราะห์จากสำนักงานฯ มากนัก นอกจากนี้สำนักงบประมาณยังใช้วิธีการวิเคราะห์ปัญหาที่ต่างไปจากสำนักงานฯ โดยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ อันเป็นการเพิ่มอำนาจให้สำนักงบประมาณได้เข้าไปมีบทบาทในการบริหารโครงการอย่างมาก รวมทั้งระบบการควบคุมการเบิกจ่ายเงินและระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน (ของ คตง.) ก็เดินตามแนวทางของสำนักงบประมาณเช่นกัน สำหรับบทบาทของกระทรวงการคลังในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน เมื่อเปรียบเทียบกับสำนักงบประมาณและสำนักงานฯ แล้ว กระทรวงการคลังมีบทบาท



น้อยที่สุด เพราะส่วนใหญ่เป็นบทบาทที่เป็นผู้แทนร่วมกับ ๒ หน่วยงานในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เท่านั้น บทบาทเด่นที่สุดของกระทรวงการคลังในการบริหารโครงการมีเพียงเรื่องของการกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องของพิธีการเงินกู้ การค้าประกัน การกู้เงิน และการติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการเงินกู้

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีต่อการดำเนินงานในฐานะฝ่ายช่วยอำนวยการของทั้ง ๓ หน่วยงาน

ในการที่จะพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลส่งผลกระทบต่อการบริหารโครงการ และการดำเนินงานในฐานะฝ่ายช่วยอำนวยการของทั้ง ๓ หน่วยงานเพียงใดนั้น วิธีการพิจารณาระบบการบริหารราชการไทยในปัจจุบันเปิดช่องให้รัฐบาลชุดใหม่ในการเข้าไปใช้อำนาจบริหารเพียงใดแค่ไหน น่าจะเป็นวิธีพิจารณาที่ให้คำตอบได้ที่ดีที่สุด จากการวิเคราะห์ที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ในด้านการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในระบบบริหารราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละครั้งมีจำนวนน้อยมาก เป็นการเปลี่ยนตัวบุคคลในระดับสูงเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองอีกไม่กี่ตำแหน่งเท่านั้น นี่เป็นลักษณะประการแรกที่เป็นอุปสรรคแก่รัฐบาลชุดใหม่ในการที่จะบริหารงานได้อย่างเต็มที่ เมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปอีกจะพบว่าระบบการวางแผนพัฒนา และระบบวิธีการงบประมาณแผ่นดินของไทย ได้นำมาสังกัดกับสำนักนายกรัฐมนตรี และขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีโดยตรงในรูปของสำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา การนำหน่วยงานดังกล่าวมาอยู่ใกล้ชิดกับผู้นำการบริหารดังกล่าว เป็นการนำระบบงานฝ่ายช่วยอำนวยการในระบอบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกามาใช้ แต่มีประเด็นสำคัญที่แตกต่างออกไปก็คือ ผู้ที่เป็นหัวหน้ารับผิดชอบหน่วยงานดังกล่าวแทนที่จะเป็นข้าราชการการเมืองที่ผู้นำรัฐบาลแต่งตั้งโดยตรง กลับกลายเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งไม่ต้องเปลี่ยนตัวเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล แต่เดิมเมื่อเริ่มก่อตั้งหน่วยงานเหล่านี้ หัวหน้าหน่วยงานก็มีฐานะเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น แล้วต่อมาก็เปลี่ยนเป็นข้าราชการการเมืองแต่ในภายหลังความอ่อนแอของฝ่ายข้าราชการการเมือง อันเนื่อง

มาจากการขาดรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ และมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำก้าวขึ้นมาคุมตำแหน่งเหล่านี้ไว้ทั้งหมด เมื่อข้าราชการประจำเข้ามาควบคุมงานทางด้านฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกไว้แทบทั้งหมดเช่นนี้ จึงเป็นการยากที่จะให้ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกเหล่านี้ทำงานตอบสนองนโยบายและความต้องการของฝ่ายข้าราชการการเมืองอย่างเต็มที่ หน่วยงานเหล่านี้จึงทำหน้าที่ตามแบบข้าราชการประจำทั่วไปคือ มักจะคิดว่าข้าราชการการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงเสมอ จึงไม่ควรไปผูกพันมากนัก ควรปฏิบัติหน้าที่ประจำของตนไปเรื่อย ๆ ก็พอ การที่ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทดังกล่าวก็มีผลดีในแง่ที่ว่าข้าราชการเหล่านี้เป็นผู้รู้ชำนาญชำนาญงานในหน้าที่ของตนอย่างมาก ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและไม่เกิดความยุ่งยาก แต่ก็มีจุดเสียอยู่ที่ว่า การบริหารประเทศจะต้องอาศัยความตื่นตัวและความฉะฉานในการแก้ไขปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นหรือที่จะเกิดขึ้นอย่างทันที่ทันที ลักษณะเช่นนี้จำเป็นต้องอาศัยความตั้งใจจริง ความคิดริเริ่ม และนโยบายจากผู้บริหารประเทศอย่างมาก แต่เมื่อผู้บริหารประเทศขาดตัวกลางที่จะเป็นเครื่องมือถ่ายทอดเจตนารมณ์ที่กระฉับกระเฉง เช่นนี้ก็เป็นกรยากลำบากแก่รัฐบาลในการบริหารประเทศอย่างยิ่ง

คราวนี้หันมาพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวกแล้ว จะเห็นว่ามีความบกพร่องที่กำหนดไว้ อย่างเด่นชัดว่าหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่อย่างไร และข้าราชการไทยส่วนมากเชื่อว่าส่วนราชการต่าง ๆ เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์และขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายตั้งสำนักงาน และมีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบอยู่คนหนึ่ง ดังนั้นไม่ว่าอะไรจะเกิดขึ้นก็เป็นเรื่องในความรับผิดชอบของคนนั้น ผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นไม่มีหน้าที่ที่จะยุ่งเกี่ยว แนวความคิดเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาเรื้อรังในการบริหารราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวกหลายหน่วย โดยอาศัยกฎหมายของตนเองซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ไว้แล้ว เมื่อแต่ละฝ่ายยึดถือกฎหมายคนละฉบับอยู่อย่างเคร่งครัด การประสานงานระหว่างหน่วยงานในฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกเป็นเรื่องยุ่งยาก ผลสุดท้ายหน่วยงานเหล่านี้แทนที่จะช่วยสร้างเอกภาพในการบริหารโครงการ

งบประมาณ การเงิน การคลัง ตลอดจนงานวางแผนและการวางแผนนโยบาย ก็อาจจะกลายเป็นหน่วยงานที่สร้างความแตกแยกไปเสีย

นอกจากนี้ทั้งในอดีตและปัจจุบันยังมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่อง "ความชอบธรรม" ของรัฐบาลอยู่เรื่อยมา เพราะภายใต้รัฐบาลที่เป็นอัคราธิปไตย ข้าราชการจำนวนมาก เห็นว่าเป็นการไม่ชอบธรรม ไม่ถูกหลักการจึงพยายามตีตัวให้ห่างออกไป จะเห็นได้ว่า แม้แต่ผู้ที่อยู่ในวงการฝ่ายทหารเองก็ยังมีผู้ที่คิดว่า ควรจะกลับไปสู่รัฐบาลพลเรือนตลอดเวลา ทั้งนี้พวกเขาก็ได้แต่ช่วยรัฐบาลให้ประคองสถานการณ์ไม่ให้ทรุดลงเท่านั้น ไม่เข้ามาช่วยบริหารอย่างเข้มแข็ง เพื่อให้ชาติเจริญขึ้น

ลักษณะที่เป็นผลสะท้อนมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านความอ่อนแอและความไม่ชอบธรรมของฝ่ายข้าราชการการเมืองนั้น โดยสรุปมิได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารโครงการต่าง ๆ มากนัก เพราะโครงการที่ได้รับอนุมัติไปแล้ว หรือโครงการที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาใกล้เสร็จจากฝ่ายช่วยอำนวยการ ส่วนใหญ่จะได้รับการปฏิบัติต่อไป มีเพียงบางโครงการเท่านั้นที่รัฐบาลชุดใหม่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ ซึ่งส่วนมากก็เป็นโครงการที่มีปัญหาในด้านนโยบายหรือการปฏิบัติการเท่านั้น เช่น โครงการสร้างสนามบินพาณิชย์แห่งใหม่ โครงการสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมฉบังฯ และโครงการที่รัฐบาลชุดใหม่เสนอขึ้น เช่น โครงการผันเงินสู่ชนบท โครงการปลูกป่าในฤดูฝน โครงการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ที่ประสบสภาวะฝนแล้งฯ เป็นต้น

สำหรับโครงการที่มีปัญหาทางนโยบายและทางปฏิบัติ เช่น โครงการสร้างสนามบินพาณิชย์แห่งที่สอง (ที่หนองงูเห่า) และโครงการสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมฉบัง นั้น จัดเป็นโครงการใหญ่ ใช้งบประมาณจำนวนมาก และเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการหลายหน่วย การสร้างสนามบินพาณิชย์ฯ มีสาเหตุมาจากการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (๑๒ กันยายน ๒๕๐๔) รับหลักการปรับปรุงนครหลวงกรุงเทพ ตามโครงการผังเมืองนครหลวงที่กรมโยธาเทศบาลเสนอ และขอทราบเกี่ยวกับการสร้างสนามบินพาณิชย์ว่า จะกำหนด ณ ที่ใดเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดทำผังเมือง กระทรวงคมนาคมจึงสำรวจเห็นว่า

บริเวณ ข. (ที่ดินระหว่างคลองลาดกระบัง คลองพระเวศ และคลองหนองงูเห่า) เหมาะสม จึงขออนุมัติหลักการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศให้บริษัทที่มีความชำนาญมาสำรวจและวางผัง เพื่อขอเจรจาเงินมาดำเนินการต่อไป และคณะรัฐมนตรีได้มีมติ (๓ ตุลาคม ๒๕๐๔) รับหลักการและให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรีบไปพิจารณาขอความช่วยเหลือในการสำรวจวางผังเพื่อสร้างสนามบินพาณิชย์แห่งนี้อย่างรีบด่วน

ต่อมาได้เกิดความเห็นขัดแย้งกันระหว่างกระทรวงคมนาคมและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการฯ เกี่ยวกับการว่าจ้างหรือขอความช่วยเหลือจากบริษัทผู้สำรวจและวางผังการสร้างสนามบินฯ จนกระทรวงคมนาคมต้องเสนอขอแต่งตั้ง "คณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอและโครงการของบริษัทต่าง ๆ ในด้านเทคนิคและประเมินราคากลาง" มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ และมีผู้แทนกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการฯ และกรมการบินพลเรือน ร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ ให้แต่งตั้งไปตามที่เสนอ หลังจากนั้นกระทรวงคมนาคมก็ได้รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ว่าบริษัทอัสทีลไทยฯ มีคุณสมบัติครบถ้วน จึงขออนุมัติให้กระทรวงคมนาคมเจรจากับบริษัทนี้ต่อไป โดยแบ่งเป็น ๒ ช่วง ช่วงแรกเป็นขั้นสำรวจออกแบบและควบคุม ขั้นที่ ๒ เป็นขั้นการก่อสร้าง และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติ (๒๕ ธันวาคม ๒๕๐๕) เห็นชอบด้วยและอนุมัติให้ดำเนินการได้ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ

เมื่อมาถึงขั้นนี้ก็ยังมีปัญหาในเรื่องเงินงบประมาณที่จะใช้ จนคณะรัฐมนตรีต้องมิตติ (๑๓ สิงหาคม ๒๕๐๖) ให้สำนักงานประมาท และกระทรวงการคลัง ร่วมกันพิจารณาทหาเงินก่อน การในระยะนี้จะได้เห็นว่ารัฐบาล (สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี) มีความปรารถนาที่จะสร้างสนามบินพาณิชย์แห่งใหม่อย่างมาก แต่เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลถึงสมัย จอมพล ถนอม ฟ้าพิชขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ความต้องการของรัฐบาลที่จะสร้างสนามบินพาณิชย์ฯ มีน้อยลง แล้วหันมาปรับปรุงท่าอากาศยานดอนเมือง



แทน เห็นได้จากกรณีที่ประธานกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติสมัยนั้น (มล. เกษ สนิทวงศ์) ได้ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาว่าเรื่องสนามบินพาณิชย์นี้ ยังไม่เคยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารฯ เลย และเป็นโครงการที่ใช้เงินจำนวนมาก จึงขอให้คณะกรรมการบริหารฯ พิจารณาก่อน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติ (๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๖) ให้กระทรวงคมนาคมระงับการดำเนินการเกี่ยวกับการสร้างสนามบินฯ ไว้ก่อน แต่สำหรับค่าที่ดินที่เวนคืนไปแล้วให้ขายให้แก่เจ้าของที่ดินได้ และให้ส่งโครงการนี้ให้คณะกรรมการบริหารฯ พิจารณา โดยให้เชิญผู้แทนกระทรวงคมนาคม และผู้แทนกระทรวงกลาโหมไปร่วมพิจารณาคืบ

จะเห็นว่ากระทรวงกลาโหม หรือกองทัพอากาศได้เข้ามามีบทบาทในการพิจารณาโครงการนี้อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพราะการปรับปรุงท่าอากาศยานคอนเมืองเพื่อใช้เป็นสนามบินพาณิชย์ ย่อมต้องกระทบกระเทือนกิจการของกองทัพอากาศอย่างแน่นอน นอกจากนี้ การสร้างสนามบินแห่งใหม่ และการปรับปรุงท่าอากาศยานคอนเมือง ยังจะต้องพิจารณาถึงปัญหาเรื่องความมั่นคงของประเทศอีกด้วย ทั้งนี้รัฐบาลที่ผ่านมาจึงยังไม่กล้าตัดสินใจทำอะไรเด็ดขาดลงไป การดำเนินการโครงการนี้จึงเป็นการต่อรองกันระหว่างหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ ผลงานที่ผ่านมาเป็นการปรับปรุงท่าอากาศยานคอนเมืองให้ใช้ประโยชน์ไปได้เรื่อย ๆ ในขณะที่เดียวกันก็ให้สำรวจศึกษาการสร้างสนามบินแห่งใหม่อย่างไม่มีระยะเวลาเสร็จสิ้น แม้จะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงาน ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาร่วมกันพิจารณาแล้วพิจารณาอีกก็ตาม

ในกรณีการสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมฉบังก็เช่นเดียวกัน เป็นโครงการใหญ่ที่ริเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ กินเวลานานพอ ๆ กับโครงการสร้างสนามบินพาณิชย์ฯ และเป็นโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันมาก คือนอกจากจะเป็นโครงการใหญ่ ใช้เงินมาก และมีปัญหาความไม่แน่ใจในข้อมูล ข้อเท็จจริง ว่าสร้างแล้วจะคุ้มหรือไม่ แล้วยังมีปัญหาทางค่านสถานที่ก่อสร้างและหน่วยงานที่ใช้สถานที่นั้นอยู่ก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าของที่ดินคือกระทรวงกลาโหมซึ่งมักจะใช้ข้ออ้างเรื่องความมั่นคงของประเทศเป็นข้อ



คอรองที่มีน้ำหนักอยู่เสมอ กรณีของการสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมตะบิ้งนี้ต่างกับการสร้างสนามบินพาณิชย์แห่งใหม่ตรงที่เปลี่ยนจากกองทัพอากาศมาเป็นกองทัพเรือเท่านั้น กล่าวคือ การสำรวจศึกษาจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ชำนาญงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลก ต่างก็เห็นว่าในขณะนี้ยังไม่สมควรสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมตะบิ้ง ควรใช้ท่าเรือสตึกซึ่งจะเหมาะสมกว่า แต่กองทัพเรือก็ยังไม่เห็นความสำคัญในประเด็นนี้ และมีผู้ที่พยายามผลักดันให้มีการสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมตะบิ้งอยู่ตลอดเวลา

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นปัญหาในการดำเนินงานโครงการเหล่านี้ เช่น โครงการสร้างสนามบินพาณิชย์ ก็มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อคัดค้านของนิสิตนักศึกษา ที่ไม่ให้บริษัทนอร์ทรอป มาลงทุน แสดงให้เห็นว่าบางครั้งโครงการสำคัญ ๆ ก็ต้องได้รับผลกระทบทางการเมืองอย่างมากด้วย สำหรับโครงการสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมตะบิ้งนั้นสาเหตุประการหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดโครงการนี้ขึ้นมาก็คือในด้านการทหารและความมั่นคงแห่งชาติ เพราะการใช้ท่าเรือสตึกเป็นท่าเรือพาณิชย์อย่างสมบูรณ์ อาจกระทบกระเทือนในค่านี้อันได้

ปัญหาการดำเนินการโครงการเหล่านี้สะสมกันมานาน รัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามาบริหารประเทศต้องเสียเวลากับการพิจารณาปัญหาเหล่านี้อย่างมาก และยิ่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ๆ ก็เป็นการยากที่จะหวังว่าโครงการเหล่านี้จะสำเร็จลงได้ภายในระยะเวลาอันสมควร

ข้อสังเกตประการหนึ่งที่ทำให้โครงการต่าง ๆ ได้รับการปฏิบัติต่อไปก็คือ ใน การเปลี่ยนรัฐบาลแทบทุกปีในระยะหลัง ๆ นี้ มักเป็นการเปลี่ยนในช่วงระยะเวลาที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ซึ่งหมายถึงว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการที่ได้รับงบประมาณแล้วตามพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นจะได้ดำเนินโครงการต่อไปได้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการบริหารโครงการโดยตรงมากนัก แต่เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบในทาง

อ้อมแล้ว เป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง ทั้งนี้เพราะยังมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งเพียงใคก็ยิ่งแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอและความไร้ประสิทธิภาพ ตลอดจนความไม่ชอบธรรมของรัฐบาลหรือข้าราชการการเมืองมากขึ้นเท่านั้น เป็นการทำให้ช่องว่างระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่มีอยู่แล้วขยายกว้างออกไปทุกที และนี่เองที่เป็นจุดบอดของการประสานสัมพันธ์นโยบายจากเบื้องบนและเบื้องล่าง เข้าด้วยกัน ทำให้การฉีกกำลังกันของทุกฝ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่สะสมมานาน เป็นไปได้อย่างลำบากยากยิ่ง ปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญในการบริหารระดับสูงที่ส่งผลไปยังบริหารด้านอื่น ๆ อย่างมาก ดังเช่นที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้แก่ การวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ส่วนใหญ่ยังขาดเป้าหมายที่เด่นชัด การไม่ประสานกันระหว่างการวางแผนพัฒนากับระบบการจัดสรรงบประมาณ ความผิดพลาดในการประมาณการรายรับ - รายจ่าย ของรัฐบาล ฯลฯ

#### แนวโน้มในอนาคตของบทบาทของทั้งสามหน่วยงาน

จากช่องว่างระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำดังกล่าวในหัวข้อที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า การจะแก้ไขปัญหาและปรับปรุงบทบาทของหน่วยงานฝ่ายช่วยอำนาจการทั้งสามให้มีประสิทธิภาพและประสานกันมากขึ้น จะต้องอาศัยความเข้มแข็งของข้าราชการการเมืองหรือผู้นำฝ่ายบริหาร ตราบใดที่นักการเมืองใช้เวลาเกือบทั้งหมดไปในเรื่องเบ็ดเตล็ด ไม่ค่อยมีสาระและไปในการป้องกันรักษาอำนาจของตนจนไม่มีเวลาจะคิดอำนาจแนวทางบริหารประเทศในอนาคต การขาดความสำนึกว่าตนมีภาระหน้าที่ต่อสังคมที่จะต้องปฏิบัติในช่วงเวลาอันจำกัดอย่างรีบเร่ง การวุ่นอยู่กับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปแบบวันต่อวัน การไม่รู้จักใช้นักวิชาการและฝ่ายช่วยอำนาจการให้เป็นประโยชน์ ฯลฯ ตราบนั้นการที่จะหวังให้ข้าราชการประจำซึ่งมักจะเป็นบุคคลที่ค่อนข้างจะเฉยเมยเกินไปกว่าที่จะสนองตอบความต้องการทางการเมืองได้เพียงพอ และขาดความกระตือรือร้นต่อความต้องการของประชาชน หันมาปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็งย่อมเป็นไปได้ยากยิ่ง ดังนั้น

ปัจจัยสำคัญประการแรกที่จะทำให้บทบาทของหน่วยงานทั้งสามในฐานะฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใดหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของฝ่ายข้าราชการการเมืองนั่นเอง และเมื่อหันมาพิจารณาแนวโน้มของนักการเมืองหรือข้าราชการการเมืองของไทยในอนาคต ก็จะเห็นว่าความหวังที่จะได้เห็นรัฐบาลที่มีทั้งเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และความชอบธรรม เป็นความหวังที่ค่อนข้างจะเลื่อนกลางเต็มที่ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศโดยชอบธรรมตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีน้อยมาก และมักจะมีอายุการบริหารประเทศได้ไม่นาน เพราะมักจะอ่อนแอไร้เสถียรภาพ และแตกแยกกันเองจนเปิดโอกาสให้รัฐบาลอดีตชาติปีติยเข้ามายึดอำนาจบริหารประเทศแทน ฝ่ายรัฐบาลที่ขาดความชอบธรรมหรือรัฐบาลอดีตชาติปีติยที่ผ่านมาถึงแม้จะมีเสถียรภาพมากกว่า แต่ก็ยังไม่มีรัฐบาลชุดใดที่ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับอย่างหน้าชื่นตาบานว่าบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลไทยที่ผ่านมามีส่วนใหญ่จึงมักจะขาดทั้งประสิทธิภาพและความชอบธรรม เป็นผลให้การบริหารประเทศต้องล้มลุกคลุกคลานเรื่อยมา และยังไม่เห็นหลักประกันแน่นอนว่าลักษณะเช่นนี้จะหมดไปเมื่อไร

เมื่อเป็นเช่นนี้บทบาทของฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกทั้งสามหน่วย และฝ่ายช่วย ๆ อื่น ๆ ซึ่งอยู่ในความคุ้มครองของข้าราชการประจำในอนาคต จึงจะยังคงสภาพเดิมเช่นนี้ไปเป็นส่วนใหญ่ โอกาสที่จะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในอำนาจหน้าที่สำคัญมีน้อยมาก

ในกำหนดบทบาทระหว่างหน่วยงานทั้งสามด้วยกัน สำนักงบประมาณก็จะต้องครองความมีอำนาจสูงสุดไว้ด้วยการควบคุมการจัดสรรและการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเคร่งครัดตามระบบงบประมาณแบบแสดงรายการอยู่ต่อไป ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ทำหน้าที่ไปตามเดิม เพราะการขาดความศรัทธาอย่างแน่วแน่อันเป็นแรงกระตุ้นสำคัญจากผู้นำของประเทศ การที่คณะรัฐมนตรีเพียงแต่รับทราบเรื่อง และแถลงการณ์ประกาศใช้แผนฯ ตามร่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการเสนอให้ เห็นว่าไม่ได้ช่วยอะไรเลย ในการที่จะแสดงว่ารัฐบาลเลื่อมใสหรือเข้าใจในการดำเนินการพัฒนาประเทศอย่างมีแบบแผน เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่อาจจะขัดกันนโยบายที่ระบุไว้ในแผนฯ เป็นไปได้ง่าย ๆ และมีอยู่เสมอ นโยบายที่ระบุไว้ในแผน

มิได้รับการยึดถือและให้ความสำคัญเท่าที่ควรจะเป็น การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการลงทุนเพื่อ  
ดำเนินกิจการพัฒนาจึงเป็นของปกติ งานที่ดำเนินการตามแผนก็เป็นเรื่องปกติแก้ไขได้ง่าย  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องเงินงบประมาณจะหักก็ได้ ไม่หักก็ได้ หรือจะลดจำนวนลงแบบ  
ประนีประนอมโดยไม่ได้นำให้ลึกซึ้งว่าผลจะเปลี่ยนแปลงเสียหายไปอย่างไรก็ได้ สิ่งนี้  
จึงนับเป็นข้อบกพร่องพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่ง และเป็นต้นกำเนิดให้แผนพัฒนาประเทศไม่ดีขึ้น  
และสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

แนวโน้มของปัญหาและสภาพการณ์ดังกล่าว เป็นสิ่งที่ผู้นำประเทศจะต้องตระหนัก  
และหามาตรการและวิธีการแก้ไขโดยเร่งด่วน เพราะเป็นปัญหาที่เรื้อรังสะสมกันมานาน  
และจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นทุกที และจากแนวโน้มเช่นนี้เป็นเครื่องพิสูจน์อย่างที่ว่าประเทศ  
ค่อยพัฒนา หรือประเทศที่กำลังพัฒนานั้นมีอะไรจะมีปัญหาจากการไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการ  
บริหารประเทศเท่านั้น หากแต่หาว่าปัญหาสำคัญที่สุดก็คือ การที่ไม่สามารถบริหารทรัพยากร  
ที่มีอยู่ให้ได้รับประโยชน์สูงสุดตามที่สมควรจะเป็น สาเหตุของการใช้ทรัพยากรไม่ถูกทางหรือ  
ไม่เหมาะสมก็คือ ความไม่ตระหนักหรือเห็นความสำคัญของหน่วยงานวางแผนของผู้นำฝ่าย  
บริหาร รวมทั้งความหย่อนประสิทธิภาพของหน่วยงานวางแผนเองด้วย เมื่อเกิดความอ่อน  
แอขึ้นในหน่วยงานวางแผน งานวิเคราะห์ในคำบรรยายรายจ่ายของประเทศจึงมาเน้นหนัก  
กันในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นปี ๆ ไป ซึ่งเป็นลักษณะของการ  
ทำงานที่แก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปเรื่อย ๆ และทำให้สำนักงานงบประมาณมีอำนาจและบทบาทโดดเด่น  
เด่นขึ้นมาอย่างเห็นได้ชัด

#### ข้อเสนอแนะ

ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดเป็นการสรุปและวิเคราะห์บทบาทของหน่วยงานฝ่ายช่วย  
อำนวยการที่มีต่อการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของ  
กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ เป็นการ  
พิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ตั้งแต่แรก ทั้งในเรื่องของสำคัญของฝ่ายช่วยอำนวยการในการ



บริหารโครงการ บทบาทของทั้ง ๓ หน่วยงาน หน่วยงานที่มีบทบาทมากที่สุด และผล  
กระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รวมทั้งในบทที่ผ่านมาได้กล่าวถึงลักษณะปัญหา  
ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของทั้งสามหน่วยงานไว้ด้วย ในที่มีผู้วิจัยขอเสนอ  
ข้อคิดเห็นบางประการเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารของฝ่ายช่วยอำนวยกา  
ทั้ง ๓ หน่วยงานนี้

๑. ควรจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะที่ปรึกษา (Council) ระดับชาติขึ้น  
เพื่อเป็นการประสานระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารโครงการ  
งบประมาณ การเงิน การคลัง การวางแผนและนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการ  
ประสานงานระหว่างกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการ ฯ  
โดยมีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ทั้งนี้เพื่อให้มีอำนาจสั่งการ  
ให้มีการประสานงานกันได้ดียิ่งขึ้น คณะกรรมการหรือคณะที่ปรึกษาดังกล่าวนี้มีฐานะและ  
บทบาทที่แตกต่างกับคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ  
บริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฯลฯ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการหรือคณะที่ปรึกษา  
นี้ ได้มีหน้าที่พิจารณาเฉพาะในคำนำโคค่านหนึ่ง (เช่น ในเรื่องการวางแผนพัฒนา การ  
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฯลฯ) แต่มีหน้าที่ประสานงานทั่วไป  
ในเรื่องที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง งบประมาณ การวางแผนพัฒนา คณะกรรมการหรือ  
คณะที่ปรึกษา นี้จะเป็นตัวกลางสำคัญที่จะทำให้จางวางแผนฯ ของสำนักงานฯ เป็นไปโดย  
สัมพันธ์สอดคล้องกับงานคำงบประมาณ และการเงินการคลังของประเทศมากยิ่งขึ้น เพราะ  
จะทำหน้าที่ประจำเป็นหน่วยงานถาวรและอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ความจำเป็นที่ต้อง  
มีหน่วยงานนี้ก็เพราะในระบบบริหารไทยยังขาดหน่วยงานหรือจุดใดจุดหนึ่งที่จะ เป็นการประสาน  
งานวางแผน งบประมาณ การเงิน การคลัง และนโยบายเข้าด้วยกัน ในขณะที่หน่วยงาน  
ที่มีหน้าที่เฉพาะด้านของตนก็ทำหน้าที่ของตนไป ถึงแม้จะมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
ไปร่วมพิจารณาอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการพิจารณาในประเด็นเฉพาะเรื่องและน้อยครั้งเกินไป



๒. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการงบประมาณแผ่นดิน ได้กล่าวมาแล้วว่า วิธีการงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้งานวางแผนและงานงบประมาณไม่ประสานกันเท่าที่ควร จริงอยู่ แม้ในเอกสารงบประมาณจะได้มีการจำแนกรายจ่ายออกเป็นหลายวิธี เช่น การจำแนกรายจ่ายตามลักษณะงาน การจำแนก ๆ ตามลักษณะเศรษฐกิจ การจำแนกฯ ตามหน่วยงาน หรือ แม้แต่การจำแนกฯ ตามแผนงาน และโครงการฯ แต่ก็เป็นเพียงแต่การจำแนกไว้ในเอกสารเท่านั้น ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณจริง ๆ ของสำนักงบประมาณ และใน รัฐสภา หรือแม้แต่การควบคุมบัญชีและตรวจสอบการใช้งบประมาณ ก็ยังเกิดตามวิธีการงบประมาณแบบแสดงรายการอยู่เรื่อยมา ระบบวิธีการงบประมาณของไทยควรจะได้เปลี่ยนไปใช้ระบบงบประมาณแบบปฏิบัติการ (Performance budget) หรืองบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program budget) ซึ่งเป็นวิธีการงบประมาณที่มองปัญหาในทัศนะที่กว้างขวางกว่า ทั้งนี้เพื่อการพัฒนากระบวนงบประมาณไปสู่ระบบงบประมาณที่ย้ำการวางแผนหรือ Planning-Programing-Budgeting System (PPB หรือ PPBS) คือระบบที่เน้นการประสานการวางแผน - การวางแผนโครงการ และการทำงบประมาณเข้าด้วยกัน การใช้วิธีการงบประมาณในปัจจุบันเป็นการมองปัญหาที่ค่อนข้างแคบ เป็นการพิจารณาและควบคุมงบประมาณในรายละเอียดเกินความจำเป็น เป็นเหตุแห่งความล่าช้าและยุ่งยากซับซ้อนในการพิจารณางบประมาณ การเปลี่ยนจากหน้าที่ควบคุมการวิเคราะห์งบประมาณอย่างละเอียดไปเป็นงานที่กว้างขวางขึ้น ในการพิจารณางบประมาณจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามจุดมุ่งหมายของพวกเขากำหนดไว้ในโครงการต่าง ๆ ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายมากขึ้น

๓. ปัญหาอีกประการหนึ่งที่กล่าวมาแล้วคือ ปัญหาในการประมาณการรายได้ ซึ่งเป็นปัญหาให้เกิดความผิดพลาดในการประมาณการในด้านอื่น ๆ อีกมาก เพราะเท่าที่ ผ่านมาการประมาณการรายได้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของส่วนราชการหลายหน่วยงาน โดยมีวัตถุประสงค์ในการประมาณการฯ ต่างกันออกไป ดังนั้นเพื่อให้การประมาณการรายได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลควรที่จะกำหนดให้แน่นอนว่าหน่วยงานใดควรจะเป็นผู้

มีหน้าที่รับผิดชอบในการประมาณการ และป้องกันมิให้มีวิธีการประมาณโดยการต่อรองเท่าที่เป็นมาในอดีต และเพื่อให้การประมาณการได้สอดคล้องกับภาวะการดำเนินงานเศรษฐกิจและการเมืองที่เป็นจริงและถูกต้องมากที่สุด ควรจะได้จัดตั้งคณะกรรมการ รายได้ขึ้นเป็นคณะกรรมการ คณะทำงานควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถครบทุกด้าน เช่น ด้านจัดเก็บ ด้านการวางแผน ด้านนโยบาย ค่างบประมาณ ฯลฯ และหน่วยงานที่ควรพิจารณาถึงอย่างมากก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีความพร้อมทางด้านข้อมูลข่าวสารอย่างมากสำหรับการทำงานคณะกรรมการ จะควรร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดจริงจัง โดยจะต้องเสนอผลการประมาณการรายได้ออกมาในนามของคณะกรรมการ ทั้งชุด มีข้อเสนอของหน่วยใดหน่วยหนึ่งแยกกัน แต่อาจจะมีผลประมาณการรายได้ออกมาหลายแบบด้วยกันก็ได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารชั้นสูงสุดจะต้องตัดสินใจว่าจะเลือกกำหนด ประมาณการรายได้แบบใด โดยพิจารณาจากข้อมูลและเหตุผลที่คณะกรรมการเสนอประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ๆ

๔. การปรับปรุงหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรีบางหน่วยงาน เพื่อส่งเสริมให้การบริหารโครงการของหน่วยงานทั้งสามเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จุดที่เด่นชัดที่สุดได้แก่ การโอนสำนักงานสถิติแห่งชาติ และกรมวิเทศสหการ ซึ่งในปัจจุบันสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีและขึ้นอยู่กับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปสังกัดอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะนอกจากหน่วยงานทั้งสองนี้จะมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาโดยตรง อันได้แก่การรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร และการติดต่อขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศแล้ว หน่วยงานทั้งสองแต่เดิมก็เคยสังกัดอยู่ในสำนัก งานฯ และมีบทบาทอย่างสำคัญในการประสานงานด้านการวางแผนเพื่อการพัฒนาประเทศ เสมอมา ตลอดจนสถานที่ทำงานของหน่วยงานดังกล่าวก็อยู่ในบริเวณเดียวกันกับสำนักงาน การที่ต้องแยกตัวออกไปสังกัดกับหน่วยงานอื่นเป็นเรื่อง เหตุผลส่วนตัวของผู้บริหารบางคนในอดีต ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องทั้งในหลักการและในทางปฏิบัติ การโอนหน่วยงานทั้งสองกลับไปสังกัดสำนักงานฯ ความเดิมจะช่วยให้เกิดการประสานงานสถิติและงานติดต่อขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนา เข้ากับงานวางแผนฯ ได้ดีขึ้น นอกจากนี้

ควรพิจารณากระตุ้นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการและการวางแผนอื่น ๆ ได้มีส่วนในการช่วยเหลืองานในด้านนี้มากยิ่งขึ้น และถ้าเป็นไปได้ก็ควรรวมหรือโอนหน่วยงานดังกล่าวไว้ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เป็นต้น

๕. ในด้านการปรับปรุงการบริหารงานภายในกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ ก็เป็นสิ่งที่ควรพิจารณาอยู่เสมอ เช่น ในสำนักงานงบประมาณ ถึงแม้จะมีกองวิชาการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆ อยู่แล้ว แต่จากความเห็นของท่านผู้อำนวยการกองวิชาการคนปัจจุบันก็ยังเห็นว่า งานในหน้าที่ของกองวิชาการในปัจจุบันมีมากมายหลายด้านจนไม่มีเวลาเพียงพอที่จะมาขบคิดแก้ไขปัญหาการบริหารงานในสำนักงานงบประมาณสมควรที่จะได้มีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกองขึ้น ในสำนักงานงบประมาณเพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะการบริหารงานงบประมาณเป็นเรื่องละเอียดซับซ้อนเร่งด่วน จำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ทันกับสภาพของปัญหาและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา

นอกจากการปรับปรุงหน่วยงานทั้งสามแล้ว ในหน่วยงานที่ต้องประสานงานบริหารโครงการกับหน่วยงานทั้งสามก็ควรได้รับการปรับปรุงเช่นกัน เช่น ในขณะนี้ยังขาดหน่วยงานที่จะมีบทบาทในการเชื่อมการวางแผนของหน่วยงานระดับชาติ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับหน่วยงานจัดทำโครงการอย่างมีประสิทธิภาพอยู่หลายกระทรวง เป็นปัญหาในการประสานนโยบายเบื้องต้นกับเบื้องล่างดังได้กล่าวมาแล้ว การจัดตั้งหน่วยงานวางแผนระดับกระทรวงที่มีประสิทธิภาพเพื่อรับกับปัญหาดังกล่าว เป็นเงื่อนไขสำคัญอันดับแรกเพื่อให้โครงสร้างในการทำงานวางแผนสมบูรณ์ การจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวไม่ใช่เพียงแต่จัดให้มีหน่วยงานขึ้นมา แต่จะต้องจัดให้หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่จำเป็น และปฏิบัติงานได้จริง กระทรวงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการอำนวยการ ประกอบด้วยบุคคลผู้มีตำแหน่งและอำนาจในระดับสูงของกระทรวงขึ้นมาด้วย โดยหน่วยงานวางแผนระดับกระทรวงนี้จะกระทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ รวบรวมข้อมูลและพิจารณาทางเทคนิคต่างๆ ให้

การตั้งหน่วยงานวางแผนระดับกระทรวง อาจจะมีอุปสรรคที่ทำให้ปฏิบัติงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร เพราะในสภาพแวดล้อมปัจจุบัน หน่วยงานระดับกรมมีอำนาจในการดำเนินงานอย่างมีความเห็นอิสระสูง กระทรวงแทบแต่ละต้องไม่ได้ นับเป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องสร้างความยอมรับในความจำเป็นที่จะปรับปรุงข้อนี้ แม้ว่าจะค่อยทำค่อยไป แต่ก็ต้องมีเป้าหมายที่จะให้กระทรวงสามารถดำเนินการตามหน้าที่ได้ในไม่ช้า มิฉะนั้นแล้วจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาประเทศอย่างมาก อีกทั้งการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมา แต่ขาดกำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอ และมีความรู้ความเข้าใจในการทำงาน หรือขาดอุปกรณ์และงบประมาณในการดำเนินงานนั้น ก็อาจจะเท่ากับการไม่ได้ตั้งหน่วยงานขึ้นมาเช่นกัน ทั้งนี้จึงต้องสนใจที่จะเตรียมทรัพยากรในส่วนเหล่านี้อย่างจริงจังและพร้อม

๖. การปรับปรุงระบบคณะกรรมการและคณะที่ปรึกษา จากการศึกษาที่ผ่านมา ทำให้เห็นได้ว่านอกจากจะมีสามหน่วยงานดังกล่าว เป็นฝ่ายช่วยอำนวยการสำคัญของคณะรัฐมนตรีในการบริหารโครงการต่าง ๆ แล้ว การบริหารราชการไทยยังมีลักษณะพิเศษอยู่อย่างหนึ่งที่ขอมิ คณะกรรมการ กลุ่มศึกษา คณะที่ปรึกษา คณะทำงานฯ มากมายจนกระทั่งคนทั่วไปเชื่อว่า คณะกรรมการฯ เหล่านี้ไม่มีประโยชน์และเสียเวลามาก แต่อย่างไรก็ดี การที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และหน่วยงานต่าง ๆ ยังแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ อยู่เสมอ ก็มีประโยชน์อยู่บ้างไม่มากก็น้อย โดยเฉพาะในด้านช่วยให้ความคิดแก่รัฐบาลที่จะดำเนินการบริหารโครงการต่าง ๆ ทั้งนี้ถ้าได้แก้ไขจุดอ่อนบางประการได้ก็อาจจะได้รับประโยชน์จากคณะกรรมการฯ เหล่านี้มากขึ้น

จุดอ่อนที่ควรแก้ไขประการหนึ่งก็คือ การบริหารคณะกรรมการต่าง ๆ ที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีและกระทรวงต่าง ๆ นั้น ยังอยู่ในเกณฑ์ที่เรียกว่า อ่อนมาก นอกจากการจ่ายค่าเบี้ยประชุมแล้ว คณะกรรมการเกือบไม่เคยได้รับบริการอะไรเลย ความจริงแล้วงานสำคัญ ๆ ที่มีค่านับมิได้ทำกันในที่ประชุมเท่านั้น คณะกรรมการทุกชุดต้องการบริการด้าน เลขานุการ สถานที่ และเจ้าหน้าที่ทางวิชาการ นักวิจัย และอุปกรณ์ต่าง ๆ อีกมาก สิ่งเหล่านี้รัฐบาลมักไม่ได้ตั้งไว้ให้เลย จึงต้องใช้คนหรืออุปกรณ์ของประธานหรือเลขานุการแทน

ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ไม่มีความสามารถ ความเสียสละ และความสนใจที่จะทำงานเหล่านี้ได้ต่อเนื่องไปนาน ๆ ได้ เพราะต่างก็มีหน้าที่ประจำอยู่และมีอนาคตอยู่ในสายงานของตน งานของคณะกรรมการเป็นแต่เพียงงานฝาก คังนั้นจึงไม่ค่อยได้ผล และนี่เองก็อาจจะเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการเมืองไทยทำงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร คังนั้นจึงขอเสนอว่า คณะกรรมการที่คังขึ้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ธุรการ วิชาการ สถานที่ และงบประมาณของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางคันทัวเจ้าหน้าที่อาจจะวางไว้ในอัตราของสำนักงานปลัดกระทรวงค่าง ๆ หรืออาจจะใช้วิธียืมตัวผู้ที่เหมาะสมจากหน่วยค่าง ๆ มาเป็นการชั่วคราว แบบเต็มเวลาหรือครึ่งเวลาก็ได้ตามความจำเป็น

๗. ควรจัดให้มีการสัมมนาและซักซ้อมเกี่ยวกับความรู้ความค้องการในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการในระดับชาติ โดยเชิญเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานคังกล่าวค้มาพบปะเพื่ออธิบายถึงแนวความคิดคัวไป แจกเอกสาร และถกปัญหาข้อขัดข้อง และตอบปัญหาค่าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่กระทรวงทบวงกรมค่าง ๆ ได้ประสมมา ในการสัมมนานี้อาจจะจัดให้นักบริหารในระดับสูง ค้มาร่วมกลุ่มกันเป็นพิเศษ เพื่อทบทวนและแนะนำบทบาทที่บุคคลเหล่านี้จะต้องแสดง และการสัมมนาคังกล่าวอาจจะขยายไปถึงกลุ่มนักการเมือง กลุ่มพ่อค้าธุรกิจ ซึ่งจะร่วมแสดงข้อคิดเห็นในทางที่จะเป็นประโยชน์ในการระดมกำลังความสนับสนุนจากทุกฝ่าย เพราะเท่าที่เป็นมาการเกี่ยวข้องของเอกชนต่อการวางแผนบริหารโครงการของประเทศมีน้อยมาก

ข้อเสนอแนะคังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาค่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างมากมายเท่านั้น ในปัจจุบันมีการแตกความสามัคคีและความแตกต่างในความคิดเห็นระหว่างคนในชาติ ทำให้ขาดความร่วมมือและความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม อนาคตของชาติจะเป็นอย่างไร ไม่ค่อยมีคนคู้ชร้อน จึงเห็นว่า เป็นอุปสรรคต่อการรวมพลังกันพัฒนาประเทศ สิ่งที่จะแก้ไขได้ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิคเพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองที่จะค้องสร้างวิญญูณความสำนึกของการเล็ง เห็นความสำคัญและความเชื่อถือในการเป็นผู้นำของรัฐบาล ตลอดจนการปรับปรุงกลไกของรัฐบาลให้สอดคล้องกับปัญหาและความค้องการของประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศ.