

บทที่ ๕

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งสาม
ในฐานะฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกของคณะรัฐมนตรี

จากการวิเคราะห์ในบทที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีบทบาทในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีอย่างมาก และโดยที่การบริหารโครงการเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออกกับการบริหารงานงบประมาณ การเงิน การคลัง นโยบาย และการวางแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งงานเหล่านี้เป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยงานทั้งสามดังกล่าว ดังนั้น การบริหารโครงการจึงต้องดำเนินไปพร้อม ๆ กับการประเมินสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทุกขณะของงานด้านต่าง ๆ นั้น การบริหารโครงการในขั้นการเสนอขออนุมัติจึงเป็นการบริหารงานอย่างเป็นระเบียบ กล่าวคือ จะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวางทั้งภายในและภายนอกประเทศไปจนถึงการปฏิบัติการตามโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องปลีกย่อยในรายละเอียด เห็นได้จาก การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมา ซึ่งในระยะแรก ๆ การวางแผน ฯ จำกัดอยู่เฉพาะในส่วนของรัฐบาลเท่านั้น ต่อมาจึงขยายกว้างออกไปสู่รัฐวิสาหกิจ และเอกชนจนครอบคลุมไปทั่วประเทศ

การดำเนินงานดังกล่าวที่ปรากฏจากการประเมินผลตามแผนพัฒนา ฯ แม้ว่าจะโดยส่วนรวมจะประสบผลสำเร็จพอสมควร แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคอย่างมากซึ่งได้แสดงให้เห็นไว้แล้วบ้าง เป็นบางประเด็น ในบทนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ๆ ได้แก่ ปัญหาด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นเรื่องกว้าง

ขวางและเกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการในทางอ้อม และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการโดยตรง ได้แก่ ปัญหาในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสาม ปัญหาในด้านขั้นตอนวิธีการในการปฏิบัติงานหรือการประสานงาน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและปัญหาอื่น ๆ

ปัญหาทางด้านการก่อสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม

ปัญหาทางด้านการก่อสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารโครงการทุกโครงการเป็นส่วนรวม ไม่แต่เฉพาะโครงการใดโครงการหนึ่งเท่านั้น และอันที่จริงก็ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาลทุกด้านอีกด้วย ประเด็นที่ควรกล่าวถึงในที่นี้ก็คือ ความแตกต่างในค่านิยมและโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบการคลังระหว่างประเทศไทยซึ่ง เป็นประเทศที่กำลังพัฒนากับประเทศที่พัฒนาแล้ว

ความแตกต่างที่สำคัญที่สุดระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา, ได้แก่ การที่ประชากรในประเทศที่พัฒนาแล้วมีรายได้ในระดับสูง ส่วนประเทศที่กำลังพัฒนาประชากรมีรายได้ในระดับต่ำ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นความแตกต่างระหว่างความ "มั่งมี" กับความ "ยากจน" นั่นเอง ระบบเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีความสามารถในการผลิตและประสิทธิภาพของแรงงานอยู่ในระดับสูง การว่างงานมีจำนวนน้อย ดังนั้น ภาวะการครองชีพของประชาชนส่วนใหญ่จึงอยู่ในฐานะที่ดีกว่าประเทศที่กำลังพัฒนา โดยเหตุนี้เป้าหมายที่สำคัญของประเทศที่พัฒนาแล้วจึงมุ่งที่จะเพิ่มการว่างงานให้ถึงระดับของการจ้างงานเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งจะขจัดความผันผวนทางเศรษฐกิจต่าง ๆ กล่าวคือ ภาวะเงินเฟ้อและเงินฝืดให้อยู่ในระดับต่ำที่สุด ส่วนประเทศที่ค่อยพัฒนานั้นประชากรมีความเป็นอยู่ยากจน การว่างงานมีเป็นจำนวนมาก ระดับของการ

ลงทุนต่ำ การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ยังไม่เต็มที่และยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ประเทศที่กำลังพัฒนาจึงมีเป้าหมายสำคัญที่มุ่งให้เศรษฐกิจรุกหน้าไปเร็วที่สุดเท่าที่จะเร็วได้ และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ แทนที่จะมุ่งหนักไปใน การรักษาระดับการว่างงานเต็มที่และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ประเทศที่ พัฒนาแล้ว ๑

ในค่านโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศ ที่พัฒนาแล้วยังมีความแตกต่างกันอย่างมาก ประเทศที่กำลังพัฒนาการผลิตส่วนใหญ่ มัก จะเป็นการผลิตสินค้าขั้นปฐม ซึ่งผลผลิตส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับตลาดต่างประเทศเป็น สำคัญ การเปลี่ยนแปลงในความต้องการสินค้าขั้นปฐมของตลาดต่างประเทศย่อมมี ผลกระทบกระเทือนต่อความเคลื่อนไหวของระบบเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนา เป็นอันมาก นอกจากนั้น ประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ต้องพึ่งการเกษตรกรรม . เห็นได้จากแรงงานซึ่งประกอบอาชีพทางเกษตรมีอัตราสูงถึงร้อยละ ๔๑ หรือกว่านั้น การผลิตสินค้าคานเกษตรกรรมเหล่านี้ต้องพึ่งดินฟ้าอากาศเป็นส่วนใหญ่ ปีใดดินฟ้า อากาศเหมาะสมผลผลิตก็จะเพิ่มขึ้นก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น ปีใดดินฟ้าอากาศ . แห้งแล้งหรือน้ำท่วม ผลผลิตผลก็จะเสียหาย ฯลฯ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ระบบ เศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนานั้นต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก (Exogenous Factors) กล่าวคือ ความต้องการสินค้าจากต่างประเทศและดินฟ้าอากาศเป็น สำคัญ สถานการณ์ดังกล่าวนี้คล้ายกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งระบบการผลิตส่วนใหญ่

เสนาะ อุนากุล , นโยบายการเงิน การคลัง และการวางแผน
พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย , (นครหลวงกรุงเทพ ฯ : โรงพิมพ์รามินทร์,
๒๕๑๖), หน้า ๘๓ - ๘๘.

เป็นการผลิตทางอุตสาหกรรมไม่ต้องเผชิญกับการเสี่ยงต่าง ๆ มากเท่ากับประเทศที่กำลังพัฒนากำลังประสบอยู่^๑

โดยสรุป กล่าวได้ว่าประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศหนึ่ง มีเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาการเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งในการพัฒนาการเศรษฐกิจนั้น ปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือการเพิ่มการลงทุนของประเทศ แต่การกระทำดังกล่าวก็เป็นสิ่งที่ยากยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดแคลนเงินออมและผลจากการเลียนแบบ นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนายังต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากปัจจัยที่ไม่สามารถจะควบคุมได้ เช่น ความต้องการของตลาดต่างประเทศ และเงินฟ้ออากาศ ฯลฯ เป็นต้น^๒

ในด้านระบบการคลังของประเทศที่กำลังพัฒนายังแตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นอันมาก ซึ่งอาจจะสรุปได้ดังนี้

๑. ความแตกต่างกันในด้านระบบรายได้ ประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่มักจะมีอัตรารายได้ค่ามากเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนา ความแตกต่างดังกล่าวมาจากปัญหาของการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร ทั้งนี้เพราะประเทศที่กำลังพัฒนาขาดแคลนเจ้าพนักงานเก็บภาษีที่ซื่อสัตย์และมีสมรรถภาพเพียงพอ ระบบบัญชีต่าง ๆ ซึ่งมีความสำคัญในการเก็บภาษีก็มักอยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติจัดเก็บภาษีอากร นอกจากนี้ปัญหาทางการเมืองและข้อเท็จจริงที่ว่าประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้เพียงพอมีพอกินเท่านั้น ทำให้รายได้จากภาษีอากรของประเทศมีจำนวนต่ำลงด้วย

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐ - ๕๑.

กระทั่งเกือบจะไม่มีรายได้เหลือเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศเลย สถานการณ์ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดปัญหาของการระดมเงินออมจากภาคเอกชนไปใช้จ่ายในภาครัฐบาลเป็นอันมาก

โดยสรุป กล่าวได้ว่า ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา มีระบบภาษีอากรที่ขึ้นอยู่กับภาษีทางอ้อม และมีรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อการสังคม - สงเคราะห์ประชาชนโดยตรงเป็นจำนวนน้อย ประกอบการมีนโยบายมุ่งมั่นที่จะให้ระบบเศรษฐกิจพัฒนาไปโดยเร็ว รายจ่ายของรัฐบาลจึงมักมีจำนวนไม่เพียงพอแก่ความต้องการอยู่เสมอ ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะมีนโยบายลดรายจ่ายเมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น และโดยที่รายได้ประชาชาติของประเทศต้องขึ้นอยู่กับความต้องการของสินค้าเกษตรกรรมในต่างประเทศและสินค้าอากาศเป็นสำคัญ จึงทำให้รายได้ประชาชาติมีแนวโน้มที่จะเคลื่อนไหวสูง ๆ ต่ำ ๆ อยู่เสมอ มีผลทำให้รายได้ของรัฐบาลมีจำนวนการเพิ่มที่ไม่สม่ำเสมอตามไปด้วย ดังนั้นในกรณีที่รายจ่ายของรัฐบาลไม่สามารถจะลดลงได้ และรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่ไม่สม่ำเสมอกัน ในปีใดที่มีรายได้เพิ่มขึ้นน้อย รายจ่ายยังคงเพิ่มตามปกติ ก็จะทำให้การขาดดุลย์ของรัฐบาลพลอยสูงขึ้น เป็นการเสี่ยงกับภาวะเงินเฟ้ออย่างยิ่ง

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับแผนการคลังของไทย

๑. ในระยะที่ผ่านมา ปรากฏว่าจำนวนรายได้ของรัฐบาลที่เหลือจากการใช้จ่ายในกิจการบริหารมีจำนวนน้อยลงตามลำดับ สถานการณ์ดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าหากไม่มีการแก้ไขแล้ว รายจ่ายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตจะต้องลดลง หรือมิฉะนั้นรัฐบาลจะต้องมียอดงบประมาณขาดดุลย์เพิ่มขึ้น ในกรณีแรกจะมีผลทำให้อัตราการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตต้องล่าช้า และในกรณีหลังอาจก่อให้เกิด

เกิดสถานการณ์เงินเฟ้อขึ้นได้ ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณามาตรการเพื่อป้องกันสถานการณ์ดังกล่าวเสียแต่เนิ่น ๆ โดยการพิจารณาเพิ่มรายได้จากภาษีอากรบางประเภท และควบคุมรายจ่ายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายจ่ายซึ่งไม่ใช่งบลงทุนของรัฐบาลให้ประหยัดและรัดกุมยิ่งขึ้น

๒. นับตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ในปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ปรากฏว่า อัตราส่วนของรายจ่ายจริงต่องบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มที่ลดลงอยู่เสมอ ในขณะที่เกี่ยวกับการกู้เงินภายในประเทศและจากต่างประเทศของรัฐบาลส่วนใหญ่มักจะเป็นไปตามจำนวนเงินที่ระบุไว้ในงบประมาณ ดังนั้น จึงปรากฏว่าในบางปีรัฐบาลได้กู้เงินเป็นจำนวนมากกว่าความจำเป็นในการใช้จ่าย เป็นผลทำให้ภาระในการชำระหนี้และดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น ทำให้เงินรายได้ของรัฐบาลที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจลดลง สถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการพิจารณานโยบายการกอบกู้ของรัฐบาลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการที่จะป้องกันการกู้เงินเกินความต้องการและผลสะท้อนของการกอบกู้คือระบบเศรษฐกิจส่วนรวม

๓. ในด้านการจัดสรรการใช้ทรัพยากร หลักการสำคัญในด้านการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐบาล ได้แก่ การจัดสรรรายได้ของรัฐบาลให้แก่โครงการซึ่งให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูง และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ในปัจจุบันปัญหาสำคัญที่สุดในเรื่องการจัดสรร ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถในการดำเนินการ (Absorptive Capacity) ของภาครัฐบาล ทั้งนี้เนื่องมาจากในบางกรณีนโยบายของรัฐบาลที่จะสนับสนุนกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเป็นพิเศษต้องสะดุดหยุดลง เนื่องจากหน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมนั้นขาดความสามารถที่จะดำเนินการ โครงการที่มีประโยชน์สูงให้สำเร็จลุล่วงไปโดยเร็ว ทำให้ความเจริญในกิจกรรมนั้นต้องล่าช้ากว่าที่ควร สถานการณ์ดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่รัฐบาลควรพิจารณาโดยรีบด่วน โดยเตรียมแผนระยะยาวเกี่ยวกับกำลังคนของรัฐบาล

และระบบสิ่งจูงใจของข้าราชการให้สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาการ
เศรษฐกิจในอนาคต

ปัญหาทางด้านการโครงสร้างทาง เศรษฐกิจสังคมและ ระบบการคลังดังกล่าว
ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่อยู่ และเหนืออำนาจของรัฐบาลที่จะป้องกันมิให้เกิดขึ้นได้ และ
เมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็เป็นการยากยิ่งที่จะแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี ลักษณะเช่นนี้ทำให้
งานวางแผนของชาติในการกำหนดทรัพยากร เพื่อการดำเนินการโครงการที่เหมาะสม
และได้ประโยชน์สูงสุดเป็นไปได้โดยลำบากอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวางแผน
เพื่อให้ใช้ปฏิบัติได้จริงในระยะยาว ลักษณะที่เด่นชัดก็คือ ต้องมีการเปลี่ยนแปลง
รายละเอียดและสาระบางประการของแผน ฯ อยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้อง
กับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจสังคม นอกจากนั้นยังต้อง
เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายและความต้องการของ รัฐบาลที่เปลี่ยนชุดอยู่เสมออีกด้วย
ดังนั้น ความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามแนวทางที่ถนัดกรองแล้วตามแผน
พัฒนา ฯ จึงลดลง และคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นเฉพาะ
หน้ามากขึ้น

ปัญหาทางด้านการสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมกับงานงบประมาณ

ปัญหานี้ได้กล่าวมาบ้างแล้วในบทที่ ๓ และเป็นปัญหาที่ผู้บริหารส่วนใหญ่
ได้ตระหนักกันมานานแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถกำจัดปัญหานี้ให้หมดสิ้นไปได้ อันที่จริง
แล้ว ทั้งการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและกระบวนการงบประมาณของ รัฐบาลต่างก็
มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้เงินให้เป็นประโยชน์มากที่สุด ความ
แตกต่างระหว่างการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจกับการงบประมาณของ รัฐบาลนั้นอยู่ที่ว่า
การวางแผน เศรษฐกิจนั้นหมายถึงการวางแผนระยะยาว ส่วนการงบประมาณของ
รัฐบาลนั้นหมายถึงการวางแผนประจำปี นอกจากนั้นยังแตกต่างกันที่ระดับของการ

วินิจฉัยและเนื้อหาของการวินิจฉัยในระดับต่าง ๆ ระดับของการงบประมาณเริ่มต้น
ด้วยการปฏิบัติงานตามแผนและการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน กิจกรรมงบประมาณ
นั้นโดยสาระสำคัญก็คือ การขยายเขตของการวางแผนนั่นเอง ดังนั้น กิจกรรม
ทั้ง ๒ ประการนี้จึงเป็นส่วนประกอบซึ่งกันและกัน

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปรากฏว่าบ่อยครั้งที่ความสัมพันธ์ระหว่างการ
วางแผนและการงบประมาณนั้นอ่อนมาก และในเกือบจะทุกกรณีปรากฏว่าความล้ม
เหลวในการดำเนินงานตามแผนเกิดจากความอ่อนแอของกิจกรรมทั้ง ๒ ประการนี้
กล่าวโดยทั่วไป การดำเนินงานตามแผนจะได้รับความกระทบกระเทือนจากการขาด
ความยืดหยุ่นในการวางแผน การขาดหรือความไม่เพียงพอของการติดต่ออย่างเหมาะสม
ระหว่างหน่วยงานวางแผนกับหน่วยงานงบประมาณ ความล้มเหลวของระบบงบประมาณ
ที่จัดหาเงินทุนให้เพียงพอในการดำเนินงานตามแผน และเทคนิคของงบประมาณ
ที่ใช้ในกระบวนการของการดำเนินงานตามแผน

ในเรื่องของการวางแผนนั้น ควรจะกระทำทั้ง ๓ แบบ คือ ระยะยาว
ระยะปานกลาง (ประมาณ ๔ - ๕ ปี) และแผนประจำปี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
แผนพัฒนาประจำปีนั้นมีประโยชน์มาก เพราะนอกจากจะยืดหยุ่นได้แล้วยังทำให้การ
วางแผนตรงกับความเป็นจริงอีกด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่าในการวางแผนประจำปีนั้น
งานของหน่วยงานงบประมาณกับงานของหน่วยงานวางแผนจะซ้ำกันมาก นอกจากนี้
จุดอ่อนที่สำคัญในการวางแผนและในการปฏิบัติงานตามแผนคือ การเตรียมที่ไม่
เพียงพอและบางทีก็ไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการกำหนดขั้นตอนของโครงการที่ไม่
เพียงพอและไม่มีประสิทธิภาพด้วย สำหรับแผนพัฒนาประจำปีที่ทำกันมาตั้งแต่เริ่ม
ประกาศใช้แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๑ นั้น ในภาวะการณปัจจุบันแทบจะไม่มี ความหมาย
แต่อย่างใด เป็นเพียง "รูปแบบ" (form) ในการทำงานเท่านั้น^๑ สาเหตุสำคัญ

^๑ สัมภาษณ์ โฆษิต ปันเปี่ยมรัชฎ์, ผู้อำนวยการกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๑.

ที่ทำให้แผน ๆ ประจำปีไว้ดก็คือ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ๆ ทำให้เปลี่ยน
 จุดมุ่งหมายในการพัฒนาประจำปี กล่าวคือรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศแต่ละชุด
 ก็มักจะมี "แนวคิด" ในการบริหารประเทศต่างกันออกไป เช่น รัฐบาล
 สมัย มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ไม่เน้นในเรื่องการปฏิรูปที่ดิน (เห็นว่าควรค่อย
 ทำค่อยไป) แต่รัฐบาลสมัย มรว.เสนีย์ ปราโมช ได้เน้นการปฏิรูปที่ดิน แต่พอ
 ถึงรัฐบาลของ นาย ชานินทร์ ภัยวิเชียร ก็เน้นการปฏิรูปที่ดินเช่นกัน แต่กระทำ
 ตามแบบของตนเองต่างไปจากเดิม ฯลฯ สภาพการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแทบทุก
 ปีเช่นนี้ย่อมทำให้สิ่งต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผน ๆ ประจำปีไว้ความหมายลงไป

ส่วนในเรื่องกระบวนการงบประมาณนั้น นอกจากจะมีปัญหาในด้าน
 ความแตกต่างในวิธีการวิเคราะห์ระหว่างสำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการ
 พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ ๓) ซึ่ง
 เป็นเรื่องที่ต้องแก้ไขต่อไปแล้ว งบประมาณยังจะต้องมีลักษณะที่สำคัญอีก ๒ ประการ
 ควบคู่กันคือ ส่วนที่เป็นนโยบาย "Policy Function" และส่วนที่เป็นโครงการ "Program-
 ming Function" ^๑ สำหรับหน้าที่ประการแรกก็คือ Policy Function
 นั้น มีขอบเขตกว้างขวาง เพราะวานอกจากจะประกอบด้วยการจัดหาเพื่อค้ำเนิน
 งานตามแผนประจำปีในส่วนของรัฐแล้ว ยังจะต้องส่งเสริมการลงทุนในส่วนของ
 เอกชนด้วยการคิดแปลงแก้ไขระบบการให้สิ่งจูงใจอีกด้วย นอกจากนั้นการกำหนด
 ระดับของการลงทุนในส่วนของรัฐให้สัมพันธ์กับงบประมาณแผ่นดิน และแผนประจำปี
 รวมทั้งการวางแผนเพื่อการใช้จ่ายประจำปีในส่วนของรัฐบาลก็เป็นหน้าที่สำคัญของ
 กระบวนการงบประมาณในด้าน Policy Function นี้

^๑ เสนาะ อุณาภูล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๒ - ๖๓.

ส่วนหน้าที่ของงบประมาณในคำ Programming Function นั้น ประกอบด้วยเรื่องสำคัญ ๆ คือ

๑. จะต้องเป็นการประกันว่าแผนงานต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนว่าได้รับการดำเนินงานต่อไปนั้นจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนั้นจะต้องประกันว่าหน่วยปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนของโครงการทั้งหลายเสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว
๒. จัดหาเงินทุนที่ต้องการ และการบริหารที่มีประสิทธิภาพสำหรับบริหารโครงการ
๓. จะต้องประกันว่าการบริหารงบประมาณนั้นจะทำให้ได้ปริมาณงานตามที่กำหนดไว้ และจะต้องคอยตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างความก้าวหน้าของงานกับเงินที่ใช้จ่ายไป
๔. ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของแผน
๕. ช่วยรัฐบาลในการพิจารณาหาทางเลือกข้อเสนอต่าง ๆ สำหรับแผนงานใหม่ ๆ

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการประมาณการรายได้นั้น ได้กล่าวมาบ้างแล้ว ว่าเทคนิค ๓ วิธี ที่ใช้ในการประมาณการของหน่วยงานต่าง ๆ คือ กฎหมายปีที่แล้ว (Rule of Penultimate Year) วิธีเฉลี่ยและวิธีประเมินโดยตรง สำหรับ ๒ วิธีแรกนั้นใช้ข้อมูลในอดีตเป็นหลักในการประมาณการ ส่วนวิธีที่ ๓ นั้น คำนี้ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะเป็ผลต่อรายได้จากภาษีอากรในอนาคต ในประเทศไทยการใช้วิธีที่ ๓ เป็นไปได้อย่างจำกัดเพราะการขาดแคลนข้อมูลที่สำคัญ ๆ ความสำเร็จของการประมาณการนั้นก็เช่นเดียวกับการวางแผน กล่าวคือขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์และความถูกต้องของสถิติที่มีอยู่ แต่การประมาณการรายได้ของไทยกระจายอยู่ทั้งในกระทรวงการคลัง, สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ ซึ่งแต่ละหน่วยก็มีวิธีการและความประสงค์ในการประมาณการ ๓
 ต่างกันออกไป และแม้ว่าประเทศไทยจะมีสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่ก็อาจกล่าว
 ได้ว่างานของสำนักงานสถิติ ๓ ยังไม่มีความประสานสัมพันธ์กับงานวางแผนและ
 งานงบประมาณอย่างเพียงพอ อันที่จริงงานสถิติเป็นงานที่เกี่ยวข้องอย่างมากกับ
 งานวางแผนและ เดิมทีเคยเป็นงานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาก่อน แต่ภายหลังผู้มีอำนาจบางคนในอดีได้แยก
 สำนักงานสถิติ ๓ ออกไปเป็นอิสระ ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องทั้งในหลักการและในทาง
 ปฏิบัติ ทำให้งานสถิติและงานวางแผนไม่ประสานสัมพันธ์กันเท่าที่ควร

ลักษณะความสับสนทางด้านการประมาณการรายได้และข้อมูลสถิติดังกล่าว
 ทำให้ประเทศไทยขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประมาณการรายได้โดยเฉพาะอย่างมี
 ประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงควรจัดตั้งหน่วยงานขึ้นต่างหากหน่วยหนึ่งโดยสังกัดกระทรวง
 การคลัง หรือหน่วยงานวางแผนเพื่อทำหน้าที่ประมาณการรายได้โดยเฉพาะ หน้าที่
 หน่วยงานดังกล่าวนี้ควรจะต้องรวมถึงการรวบรวมและการวิเคราะห์สถิติต่าง ๆ ที่จะ
 มีผลกระทบต่อรายได้และโครงสร้างของภาษีอากร การศึกษาวิภาครายได้
 และความยืดหยุ่นของรายได้จากภาษีอากรประเภทต่าง ๆ การประเมินผลของการ
 เปลี่ยนแปลงนโยบายในขนาดและส่วนประกอบของฐานะภาษี ฯลฯ ด้วย

เมื่อขาดหน่วยงานที่มีหน้าที่ประมาณการรายได้โดยตรง การประมาณการ
 รายได้ในแต่ละปีจึงเป็นการคอรองกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวง
 การคลัง สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและ
 สังคมแห่งชาติ และปรากฏออกมาเป็นตัวเลขในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สัมภาษณ์ สุทธิ คันศรีสุข, ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม
 แห่งชาติ, ๒๔ เมษายน ๒๕๒๑.

ดังนั้น เมื่อพิจารณาดูคราว ๆ จะเห็นว่าตัวเลขจากงบประมาณอาจจะนำมาใช้ ในการพยากรณ์ภาวะเศรษฐกิจในระยะปีใดปีหนึ่งได้อย่างใกล้เคียง และมีผู้นิยม ใช้กันอย่างกว้างขวาง แต่เมื่อพิจารณาระบบงบประมาณอย่างละเอียดจะเห็นว่า การใช้ตัวเลขจากงบประมาณเป็นเครื่องพยากรณ์ภาวะทางเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในด้านการประมาณการรายรับ - รายจ่าย ของประเทศ) อาจจะมีข้อ ผิดพลาดได้ง่าย ดังเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. ในระบบปัจจุบันนี้ ส่วนราชการต่าง ๆ มีสิทธิตามกฎหมายที่จะกัน เงินไว้จ่ายข้ามปีงบประมาณได้อีกเป็นจำนวน ๓ เดือน (และอาจขอขยายเวลาได้ อีก) จึงเท่ากับส่วนราชการต่าง ๆ สามารถเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณปีใดปีหนึ่ง ได้ในระยะเวลา ๑๕ เดือนหรือกว่านั้น ในขณะที่การประมาณรายได้ของรัฐบาล เป็นการประมาณในช่วงระยะเวลาเพียง ๑๒ เดือนเท่านั้น ซึ่งสภาวะการดังกล่าว นี้จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนในการวิเคราะห์หักต่อเมื่อ รายจ่ายที่กันไว้ จ่ายในปีก่อนจะเท่ากับรายจ่ายที่กันไว้จ่ายในปีต่อไป แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาส่วนใหญ่ปรากฏว่า จำนวนเงินที่ขอกันไว้จ่าย ได้เพิ่มสูงขึ้นทุกปี ดังนั้น รายจ่าย ของรัฐบาลที่เกิดขึ้นจริงในระหว่างปีงบประมาณหนึ่ง (๑๒ เดือน) จึงน้อยกว่า รายจ่ายจริงในปีงบประมาณ (๑๕ เดือนหรือกว่านั้น) นั้นเสมอไป

๒. แม้จะสมมติให้จำนวนเงินที่กันไว้จ่ายมีจำนวนเท่ากันก็ตาม ประสบการณ์ ที่ผ่านมามีให้เห็นว่ารายได้และรายจ่ายจริงตามงบประมาณเมื่อเปรียบเทียบกับ ตัวเลขจากงบประมาณแล้วมักจะแตกต่างกันเสมอทั้งในด้านรายได้และรายจ่าย โดย ทางด้านรายได้ที่ ได้รับจริงมักจะมีจำนวนสูงกว่าที่ประมาณไว้เสมอ

นอกจากการใช้ตัวเลขจากงบประมาณในการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจ มีโอกาสผิดพลาดได้ง่ายแล้ว ความไม่แน่นอนของตัวเลขงบประมาณ ๒ ข้อ ข้างต้น ยังก่อให้เกิดการคำนวณความต้องการเงินสดของ รัฐบาลในระยะ เวลาใดเวลาหนึ่ง

ผิดพลาดได้ง่าย มีผลทำให้รัฐบาลกู้เงินเกินความจำเป็นในการใช้จ่าย เป็นการเพิ่มภาระในการเสียดอกเบี้ยจากเงินกู้ยืมเป็นจำนวนมาก และผลสำคัญที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ จำนวนเงินงบประมาณขาดดุลยที่เกิดขึ้นจริงมีจำนวนน้อยกว่าที่ได้ประมาณไว้ในงบประมาณทุกปี และในระยะหลัง ๆ นี้ ความแตกต่างระหว่างตัวเลขขาดดุลยทั้งสองมีแนวโน้มที่จะห่างกันมากขึ้นทุกที สาเหตุที่เป็นดังนี้ นอกจากจะอธิบายได้โดยเหตุผลทั้งสองข้อดังกล่าวมาแล้ว ยังเนื่องมาจากปัจจัยดังต่อไปนี้อีกด้วย คือ

๑. การขาดการเตรียมโครงการในส่วนของหน่วยงานต่าง ๆ ในอันที่จะวางแผนโครงการไว้อย่างละเอียด เพื่อให้พร้อมที่จะเริ่มดำเนินการได้ทันทีที่เริ่มปีงบประมาณ

๒. วงจรงบประมาณ วงจรงบประมาณในปัจจุบันเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม ซึ่งเป็นระยะไม่มีฝนและส่วนราชการต่าง ๆ อาจจะเริ่มงานได้ทันที แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระยะเริ่มงบประมาณส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่สามารถเริ่มงานได้ทันที ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อส่วนราชการได้รับทราบว่า ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณแล้ว ยังจะต้องใช้เวลาในการดำเนินการออกแบบ ประมูล ฯลฯ ซึ่งในบางกรณีต้องเสียเวลามากถึง ๔ - ๕ เดือน และเมื่อพร้อมแล้วก็สามารถทำงานได้อีกเพียง ๒ - ๓ เดือนเท่านั้น ก็ถึงฤดูฝน ซึ่งทำให้การทำงานต้องล่าช้าออกไป โครงการดังกล่าวนี้เป็นโครงการจำพวกการก่อสร้าง เห็นได้จากโครงการต่าง ๆ ซึ่งส่วนราชการขอเงินไว้ใช้จ่ายข้ามปี เป็นโครงการประเภทการก่อสร้างแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างทางและการชลประทาน

๓. การจัดตั้งงบประมาณเกินจำนวนอัตรากำลังคนของส่วนราชการ ตลอดจนการล่าช้าทางการบริหาร ซึ่งทำให้การบรรจุตัวบุคคลเข้าทำงานต้องล่าช้าออกไป และยังผลให้การปฏิบัติงานต้องล่าช้าออกไปด้วย

๔. การที่งบประมาณต้องจัดเตรียมประมาณการรายจ่ายไว้สำหรับโครงการที่ยังไม่แน่นอน เช่น โครงการเงินกู้ หรือโครงการที่มีความสำคัญ

เรื่องความต่าง ๆ เป็นต้น

เมื่อมีปัญหาทั้งในด้านการวางแผนและระบบงบประมาณดังกล่าว จึงควรมีการปรับปรุงในค่านต่าง ๆ เพื่อขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น คือ

๑. สมควรให้มีการจัดเตรียมแผนการใช้จ่ายเงินตามที่คาดว่าจะเป็จริง (Cash Budget) ขึ้น ทั้งนี้เพื่อที่จะทราบถึงจำนวนเงินขาดดุลยตามหลักเงินสดในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เพื่อเป็นการประยัคภาาระหนี้ และยังสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์และพยากรณ์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจได้อย่างสะดวกแม่นยำยิ่งขึ้น

๒. ระบบงบประมาณควรจะได้มีการปรับปรุงให้ประมาณการต่าง ๆ ใกล้เคียงกับข้อเท็จจริงยิ่งขึ้น เช่น การจัดสรรรายจ่ายก็ควรพิจารณาถึงความสมบูรณ์และพร้อมที่จะดำเนินการได้ของโครงการแล้วจัดสรรรายจ่ายตามการ "ใช้จ่ายจริง" เป็นหลักแทนรายจ่าย "ตามงบประมาณ" และการประมาณรายได้ควรพิจารณาภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันและอนาคตอย่างใกล้ชิดให้มากขึ้นด้วย

๓. สมควรให้กรมบัญชีกลางซึ่งมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการทำบัญชีรายได้รายจ่ายของแผ่นดิน ดำเนินการเก็บตัวเลขรายจ่ายจริงในรูปลักษณะงบประมาณแบบการแบ่งประเภทหน้าที่ทางเศรษฐกิจ Functional Economic Classification และแบบงบพัฒนาและงบบริหารประจำ ตลอดจนแยกออกเป็นกรมและตามภูมิภาคที่สำคัญ ฯลฯ ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญของการวางแผนและการจัดทำงบประมาณให้ใกล้เคียงความเป็นจริง และจะเป็นบรรทัดฐานของการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ คือ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อไป

ปัญหาในคานโครงสร้างอำนาจหน้าที่

โดยหลักการกว้าง ๆ แล้ว ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบของรัฐสภา (Parliamentary Government) คล้ายคลึงกับของประเทศอังกฤษ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายเดียวกัน คือ คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา หรือมาจากรัฐสภา และจะอยู่ในตำแหน่งได้ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา ส่วนอำนาจตุลาการได้แยกออกมาบ้างแต่ไม่ถึงกับเด็ดขาด เพราะในทางปฏิบัติก็ยังมีส่วนถูกควบคุมการบริหาร การเงิน ธุรกรรมประมาณจากฝ่ายบริหารอยู่มาก และเมื่อมองจากแง่ของวิวัฒนาการทางการเมืองของไทยในอดีตตลอดมาจะเห็นว่า อำนาจบริหารได้เพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ จนมีอำนาจครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างสมบูรณ์ในบางสมัย

เมื่อพิจารณาทางฝ่ายบริหาร อำนาจนี้ตกอยู่กับคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีได้มีอำนาจเพิ่มพูนขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะตั้งแต่สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่แท้จริงและเด็ดขาด

จากลักษณะดังกล่าว ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ๆ ในรูปของการปฏิวัติรัฐประหาร จึงทำให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภาเพียงรูปแบบเท่านั้น เพราะส่วนใหญ่แล้วอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตกอยู่กับนายกรัฐมนตรี จนในทางปฏิบัติได้ถือเป็นระเบียบที่เรื่องทุกอย่างก่อนที่จะนำเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีพิจารณา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อน ลักษณะเช่นนี้เป็นการขัดกับหลักการปกครองในรูปรัฐสภาโดยทั่วไป เพราะในระบบรัฐสภาที่ดีว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบงานฝ่ายบริหารที่แท้จริง นายกรัฐมนตรีเป็นเพียงประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ดังนั้น

ในการจัดหน่วยงานจึงต้องถือว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานสูงสุด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการรวบรวมเรื่องต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีของทุกกระทรวง เสนอมาเพื่อขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แล้วจัดเข้าระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป แต่ในทางปฏิบัติในปัจจุบันและที่ผ่าน ๆ มา เมื่อกระทรวงทบวงกรมเสนอเรื่องมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเมื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องนำเรื่องนั้น ๆ เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาเสียก่อน (ในรูปของการทำบันทึกสรุปเรื่อง พร้อมกับแบบเรื่อง เติมไปด้วยถ้าเรื่องนั้น ๆ เคยผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีมาบ้างแล้ว) เมื่อนายกรัฐมนตรี (หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี) มีคำสั่งให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงจะนำเรื่องบรรจุเข้าวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีต่อไป สภาพเช่นนี้ทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีบทบาทเป็นเพียง "ทางผ่าน" ระหว่างรัฐมนตรี (กระทรวง) กับนายกรัฐมนตรี และระหว่างนายกรัฐมนตรีกับคณะรัฐมนตรีเท่านั้น หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ทำหน้าที่เลขานุการของนายกรัฐมนตรีในตำแหน่งที่เกี่ยวกับการประชุมคณะรัฐมนตรีนั่นเอง กรณีเช่นนี้ทำให้เรื่องต่าง ๆ ที่เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา มีความล่าช้าออกไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีอาจนำเรื่องเข้าประชุมคณะรัฐมนตรีโดยตรงได้โดยไม่ต้องผ่านสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (โดยเพียงแต่ได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีก่อนเท่านั้น) ทำให้รัฐมนตรีบางท่านพยายามเสนอเรื่อง เข้ามาในลักษณะเช่นนี้ (ซึ่งเรียกตามภาษาในการประชุมคณะรัฐมนตรีว่า เรื่องที่เข้าระเบียบ "วาระจร") อันเป็นการรวดเร็ว เพราะเป็นการคัดหน้าเรื่องอื่น ๆ ที่เสนอมาตามขั้นตอนปกติ แต่เป็นการทำให้การพิจารณาเรื่องที่เสนอมาตามขั้นตอนปกติต้องล่าช้าออกไป

และเมื่อพิจารณาการแบ่งส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นหัวใจของการบริหารประเทศ และเป็นต้นสังกัดของสำนักงบประมาณและ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพยายามหาผู้ช่วยงานระดับสูงให้แก่นายกรัฐมนตรี การปรับปรุงที่ผ่านมากล่าวได้ว่ามีจุดที่จะเน้นต่าง ๆ กันไป เช่น ในสมัยแรก ๆ ก็พยายามจะเพิ่มอำนาจให้ทางเลขาธิการของนายกรัฐมนตรีเองโดยมีชื่อต่าง ๆ กัน ต่อมาก็มีการแต่งตั้งปลัดบัญชาการ จนในชั้นหลังก็มีการตั้งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จึงมีความสับสนและตกอยู่ในภาวะของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นสายการเมืองทั้งสิ้น ในสายราชการประจำยังไม่มีการประสานงานที่ชัดเจนแต่อย่างใด

ปัญหาการจัดส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีที่ควรกล่าวถึง แบ่งได้เป็น ๒ ประเด็นสำคัญ คือ

๑. สำนักนายกรัฐมนตรีมีหน่วยงานถึง ๑๐ หน่วย ใน ๑๔ หน่วยนี้มีหน่วยงานที่เทียบเท่ากระทรวง (คือมีหัวหน้าหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง) ถึง ๗ - ๘ หน่วย หน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวกแก่รัฐมนตรีแทบทั้งสิ้น การมีหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรีมากเช่นนี้ ย่อมทำให้การประสานงาน การควบคุมงาน การบังคับบัญชาเป็นไปได้ยาก สับสน ไม่อยู่ในระเบียบแบบแผนเดียวกัน ไม่เสมอหน้ากัน เช่น แต่ละหน่วยมีฐานะเป็น อภ.กรม และ อภ.กระทรวงพร้อมกัน การปกครองบังคับบัญชาทำให้เกิด

อมร รัชศาสตร์, "สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนาโดยภายในประเทศไทย," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ๑๕ (มกราคม ๒๕๑๔) : ๒๖.

ความลึกลับไม่เหมือนกัน ประเด็นที่ควรกล่าวถึงคือ งานงบประมาณซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงบประมาณ และงานวางแผนพัฒนา ฯ ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารโครงการอย่างมากนั้น เป็นงานที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องอย่างมากในหลักการแล้ว จึงน่าจะรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกันได้ กล่าวคือได้กล่าวมาแล้วว่า งบประมาณแผ่นดินนั้น อาจแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ งบพัฒนา และงบไม่พัฒนา หรืองบบริหารทั่วไป สำนักงบประมาณนั้นเมื่ออำนาจหน้าที่พิจารณาจัดสรรงบบริหารทั่วไปหรืองบไม่พัฒนา และพิจารณาจัดสรรงบพัฒนาที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ มีหน้าที่พิจารณาการจัดสรรงบประมาณนั้นเอง แต่เป็นงบประมาณประเภทงบพัฒนา และเป็นการพิจารณาในลักษณะที่ต่างกับสำนักงบประมาณในค่านที่ว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาได้มองการจัดสรรงบพัฒนาในระยะ เวลาที่ยาวนานกว่าในอนาคต ในลักษณะของการวางแผนการใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนสำนักงบประมาณก็ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการหรือแผนงานที่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนา ฯ เป็นรายปีไป งานทั้งสองหน่วยงานจึงเป็นงานประเภทเดียวกันเพียงแต่แยกกันปฏิบัติ โดยเน้นในด้านต่างกันเท่านั้น โดยจะเห็นได้จากการที่ต้องร่วมมือประสานงานกันอยู่ตลอดเวลา ทั้งในการพิจารณาใช้แผนพัฒนา ฯ การกำหนดประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาล (งบประมาณ) ในแต่ละปี, การประมาณการรายรับของรัฐบาล ฯลฯ ซึ่งในแต่ละขั้นตอนดังกล่าว นั้นต่างมีผู้แทนของทั้งสองฝ่ายรวมอยู่ด้วยเสมอทั้งในรูปแบบของกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานต่าง ๆ ดังนั้นการแยกงานวางแผนและงานงบประมาณออกไปอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ กัน จึงทำให้การประสานงานกันไม่เป็นไปด้วยดีเท่าที่ควร หรือบางครั้งก็เกิดปัญหาขึ้นทั้งในด้านการประสานงาน (ซึ่งจะได้กล่าว

ในตอนต่อไป) และวิธีการที่จะใช้ในการวิเคราะห์หรือมองปัญหา (ที่ได้กล่าวมาแล้ว) หลักการรวมงานวางแผน ฯ และงานงบประมาณไว้ในหน่วยงานเดียวกัน ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ ท่านหนึ่ง คือ คุณโฆสิต บั้นเปี่ยมรัษฎ์ ก็เห็นว่า ในหลักการก็กระทำได้และควรกระทำ แต่ในทางปฏิบัติคงทำได้ยากเพราะจะเป็นการกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของบางฝ่าย ซึ่งฝ่ายที่เสียอำนาจคงไม่ยอม สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ ส่วนหนึ่งก็มาจากระบบการจำแนกตำแหน่งข้าราชการพลเรือนไทย ซึ่งยอมให้กระทรวงมีปลัดกระทรวงเพียงคนเดียว ดังนั้น ผู้ที่ไม่ได้เป็นปลัดกระทรวง ได้แก่อธิบดีทั้งหลายจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจอย่างแท้จริง (ในการปฏิบัติและการสั่งการในหน่วยงานของตน) พยายามดิ้นรนที่จะทำให้กรมของตนเป็นเอกเทศเพื่อฐานะและอำนาจของตน แทนที่จะพยายามรวมกันกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องคล้ายคลึงกัน ลักษณะเช่นนี้เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการพยายามแยกตัวของกรมต่าง ๆ จนเกิดหน่วยงานขึ้นมากมายในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงอื่น ๆ^๑

สำหรับหน่วยงานระดับกรมในสำนักนายกรัฐมนตรีที่สังกัดอยู่กับสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นมีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องอย่างมากกับหน่วยงานอื่นและควรจะรวมกับหน่วยงานอื่นที่เด่นชัดที่สุดก็คือ กรมวิเทศสหการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทั้งสองหน่วยงานทำหน้าที่เกี่ยวข้องอย่างมากกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ กล่าวคือ กรมวิเทศสหการ และสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทั้งสองหน่วยงานทำหน้าที่เกี่ยวข้องอย่างมากกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ กล่าวคือ กรมวิเทศสหการนั้นเป็นหน่วยงานที่เติบโตมาจาก "คณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ" (กศว.) ที่รัฐบาลได้ตั้งขึ้นในปี

^๑ สัมภาษณ์ โฆสิต บั้นเปี่ยมรัษฎ์.

พ.ศ. ๒๔๙๔ มีหน้าที่ประสานงานที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และ
 วิชาการจากสหรัฐอเมริกาให้กับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ของรัฐบาล กศว.
 ได้ร่วมกับสภาเศรษฐกิจแห่งชาติในขณะนั้นในการดำเนินงานด้านพัฒนาการทาง
 เศรษฐกิจ ทั้งที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของรัฐบาลไทยและที่จ่ายจากเงินช่วย
 เหลือและเงินกู้จากต่างประเทศเรื่อยมา จนกระทั่งรัฐบาลได้ติดต่อขอให้ธนาคาร
 โลกส่งคณะผู้แทนเข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยเพื่อใช้เป็นแนวทาง
 ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป ซึ่งคณะสำรวจ ฯ ดังกล่าวได้เสนอ
 รายงานการสำรวจจนมีผลให้เกิดการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจขึ้น เพื่อการ
 วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเนื่องจากความจำเป็นต้องการประสาน
 งานอย่างใกล้ชิดระหว่างการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การวิจัย การจัดทำสถิติ
 ตลอดจนการร่วมมือทางวิชาการและเศรษฐกิจกับต่างประเทศ คณะสำรวจภาวะ
 การเศรษฐกิจของธนาคาร โลกจึงได้เสนอให้รวมกิจการของสำนักงานสถิติกลาง
 ส่วนรายได้ประชาชาติและกศว. เข้าไว้ในสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติที่จะจัด
 ตั้งขึ้นด้วย

เมื่อได้ตั้งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ชื่อในขณะนั้น)
 ในปี ๒๔๙๒ ก็ได้มีการโอนสำนักงานสถิติกลาง ส่วนรายได้ประชาชาติ และ
 กศว. เข้ามารวมอยู่ในสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติด้วย นับว่า
 สอดคล้องกับข้อเสนอของคณะสำรวจ ฯ ของธนาคารโลก จึงเห็นได้ว่างานของ
 กศว. และสำนักงานสถิติ ฯ เกี่ยวข้องอย่างมากกับการบริหารโครงการ และการ
 วางแผนพัฒนา ฯ ของประเทศอย่างมาก และงานทั้งสองนี้ก็รวมอยู่ในสำนักงานคณะ
 กรรมการพัฒนา ฯ เรื่อยมาตั้งแต่เริ่มแรกของการมีสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ
 แห่งชาติ แต่เมื่อมีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมครั้งสำคัญในปี พ.ศ. ๒๕๐๖^๑

^๑พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ ๒)

มีผลให้ทศ. ซึ่งในขณะนั้นมีฐานะเป็น "ส่วนการร่วมมือทาง เศรษฐกิจและวิชาการ กับต่างประเทศ" แยกตัวออกไปจากสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ และได้เลื่อนฐานะขึ้นเป็นกรมวิเทศสหการ ย้ายไปสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติที่ตั้งขึ้นใหม่ ส่วนสำนักงานสถิติกลางก็ได้เลื่อนฐานะขึ้นเป็นสำนักงานสถิติแห่งชาติ และย้ายไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนา ฯ จึงคงเหลือเพียงสองส่วนราชการ คือ ส่วนวางแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและส่วนรายได้ประชาชาติสำหรับกรมวิเทศสหการ ในภายหลัง เมื่อมีการยุบเลิกกระทรวงพัฒนาการแล้วก็ได้ย้ายไปสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อยมาจนปัจจุบัน

การแยกเอางานของกรมวิเทศสหการและงานสถิติออกจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ ฯ ได้ทำให้เกิดปัญหาอย่างมากในการวางแผนพัฒนา ฯ การวิเคราะห์โครงการ การประสานงาน เงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ฯลฯ คุณสุทธิ ตันศรีสุข แห่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ ฯ ได้ให้ความเห็นว่า การแยกเอากรมวิเทศสหการและสำนักงานสถิติ ฯ ออกจากสำนักงานคณะกรรมการ ฯ นั้น เป็นการไม่ถูกต้องทั้งในหลักการและในทางปฏิบัติ การแยกงานดังกล่าวออกไปเป็นการกระทำของผู้มีอิทธิพลในอดีตบางคน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการ ฯ อย่างมาก แม้ว่ากรมวิเทศสหการและสำนักงานสถิติ ฯ จะตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ ก็จริง แต่ความยุ่งยากในการสั่งการและการประสานงาน ทำให้เกิดความล่าช้าและหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอย่างมาก เช่น ข้อมูลทางค่านสถิติ เมื่อแยกสำนักงานสถิติ ฯ ออกไปก็ทำให้สำนักงานสถิติรายงานข้อมูลไม่ตรงตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ ต้องการ หรือได้ข้อมูลที่ต้องการมาแต่ล่าช้าไม่ทันเวลา เป็นต้น

๒. ในประเทศประชาธิปไตยในรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาส่วนใหญ่ เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส นั้น หน่วยงานวางแผนและงบประมาณ หรือสำนักงานประมาณ มักสังกัดอยู่กับกระทรวงการคลัง ส่วนในแบบประธานาธิบดีคิง เช่น สหรัฐอเมริกานั้น สำนักงานประมาณขึ้นอยู่กับประธานาธิบดีโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาการจัดส่วนราชการไทยจะเห็นว่า เป็นรูปแบบผสมกันระหว่างระบบรัฐสภาและประธานาธิบดี (หรือที่บางท่านเรียกว่า "แบบหิวมังกูฎท้ายมังกร") กล่าวคือ ประเทศไทยมีการปกครองแบบรัฐสภา แต่สำนักงานประมาณกลับไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี การที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรายงานของคณะสำรวจสภาพเศรษฐกิจของธนาคารโลก (ซึ่งมีชาวอเมริกันที่คุ้นเคยกับระบบประธานาธิบดี) มีส่วนผลักดันอย่างมาก ประกอบกับเหตุผลที่ได้อธิบายมาแล้วว่า ได้มีความพยายามที่จะเพิ่มอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรีอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี การนำสำนักงานประมาณและฝ่ายช่วยอำนวยการอื่น ๆ มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงต้องกับความต้งการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การนำสำนักงานประมาณมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีก็มีใช้สิ่งเสียหายแต่ประการใด เพราะการที่สำนักงานประมาณจะสังกัดในกระทรวงการคลัง ก็อาจทำให้กระทรวงการคลังมีบทบาทและอิทธิพลมากขึ้น (ดังเช่นในอังกฤษที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็น ๑ ในจำนวนรัฐมนตรีสำคัญ ๓ คน) และอาจทำให้เกิดความอยุติธรรมในการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการคลังเองก็ได้ และเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารประเทศควรจะได้อยู่ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจบริหาร ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรีนั่นเอง

แต่ในการปฏิบัติจริงสำนักงานประมาณและหน่วยงานในสังกัดนายกรัฐมนตรี

ต่าง ๆ ได้ประสบปัญหาในเรื่อง หลักเกณฑ์ และบทบาทของข้าราชการการเมืองหลายตำแหน่ง ในการควบคุมการบริหารงานของข้าราชการประจำ . ในสำนักนายกรัฐมนตรียังสับสนไม่ชัดเจนเหมือนกระทรวงอื่น กล่าวคือ ได้เป็นปัญหาถกเถียงกันอย่างมากว่าหัวหน้าหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ฯลฯ นั้น ควรจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำ แต่เดิมมาหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ นี้ส่วนมากมีฐานะเป็นข้าราชการการเมือง แต่ในปัจจุบันนี้หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ยกเว้นเลขาธิการนายกรัฐมนตรีตำแหน่งเดียวได้กลายเป็นข้าราชการประจำไปหมดแล้ว

ลักษณะดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการประจำได้ทวีความเข้มแข็งขึ้นทุกที จนในที่สุดก็ครอบงำอำนาจบริหารไว้แทบทั้งหมด รัฐบาลไทยในระยะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. ๒๔๗๕) เป็นต้นมา เรียกได้ว่า มี ๒ ประเภทคือ รัฐบาลทหารกับรัฐบาลพลเรือน แต่รัฐบาลทั้งสองประเภทนี้ ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่น ๆ เกือบทั้งหมดก็เป็นข้าราชการประจำอยู่ หรือเคยเป็นมาแล้ว ในขณะที่เข้ารับตำแหน่ง ดังนั้น จึงเรียกได้ว่า เป็นข้าราชการค่วย นักการเมืองค่วย ดังนั้น จึงรู้จักอ่อนจุดแข็งของราชการประจำดี นอกจากนี้นักการเมืองยังเป็นฝ่ายรับมรดกทางการบริหารมาจากรัฐบาลเก่า ซึ่งพวกเขาก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะแก้ไขทัศนคติและโลกทัศน์ของข้าราชการประจำได้มากนัก เช่น ข้าราชการส่วนใหญ่ในสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ชั้นต่ำสุดขึ้นไปถึงปลัดกระทรวง รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก็ล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำที่อยู่ในตำแหน่งมาแต่รัฐบาลก่อน ๆ และบางคนก็ยังมีความรักภักดีต่อรัฐบาลเก่า ๆ อยู่ การเปลี่ยนรัฐบาลในเมืองไทย หมายถึงการเปลี่ยนตัวผู้บริหารประเทศระดับสูงสุดเพียง ๕๐-๕๐ คนเท่านั้น คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองประเภทเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และประจำสำนัก

เลขาธิการนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ° ดังนั้น รัฐบาลใหม่ที่ต้องทำงานกับบรรดาข้าราชการที่มีอยู่เดิม ซึ่งก็มักไม่แสดงความกระตือรือร้นอะไร เพราะไม่ใช่พรรคพวก แม้ในสมัยที่มีการเลือกตั้งทั่วไปก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพราะข้าราชการเหล่านี้ไม่ได้เป็นลูกพรรค หรือหัวคะแนน ยิ่งในเมืองไทยพรรคการเมืองยังไม่เข้มแข็ง ไม่มีคนของพรรคที่มีความรู้ความสามารถจำนวนเพียงพอที่จะมารับงานการเมืองได้จริง กันว่าไม่สามารถจะช่วยรัฐบาลได้มากนัก ยิ่งกว่านั้นพรรคการเมืองไม่น้อยมีพวกข้าราชการประเภทนักฉวยโอกาสไปสูงลิ้นอยู่เป็นส่วนใหญ่ จะใช้ข้าราชการประเภทนี้ทำงานที่ต้องใช้ความรู้ความอดุศสาหะก็ยิ่งเป็นไปได้ยาก

ในสภาพเช่นนี้ จึงเป็นการยากที่ผู้นำฝ่ายการเมืองชุดใหม่จะสามารถไว้วางใจข้าราชการประจำได้สนิทใจในเวลาจะให้ช่วยคิดริเริ่มนโยบาย โครงการ หรือแผนงานต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญ ๆ ผู้นำทางการเมืองก็รู้อยู่แล้วว่าหน่วยช่วยอำนวยการและหน่วยข่าวสารต่าง ๆ ยังอ่อนอยู่ ทั้งพวกนี้ก็ไม่ใช่นักสนับสนุนอย่างแท้จริง ดังนั้น ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นต่าง ๆ ของข้าราชการประจำจึงไม่อาจจะยอมรับได้โดยไม่ต้องไตร่ตรองอีกครั้งหนึ่งก่อน

ปัญหาในด้านวิธีการ ขั้นตอนในการทำงาน และการประสานงาน

ในหัวข้อที่ผ่านมาเป็นการกล่าวถึงปัญหาในด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ โดยเน้นในเรื่องการจัดส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ เพราะถือเป็นหัวใจของระบบบริหาร ประกอบกับสำนักงานประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ ก็สังกัดอยู่ด้วย ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่รวมปัญหาในด้านกาประสานงาน

ขั้นตอน และวิธีการในการทำงานไว้ด้วย อนึ่ง ปัญหาการประสานงานหรือความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานประมาณ กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ และกระทรวงการคลัง ก็ได้กล่าวมาแล้ว เช่นกันในหัวข้อก่อน ๆ ในหัวข้อนี้จึงจะกล่าวถึงวิธีการขั้นตอน และการประสานงานเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารโครงการระหว่างกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ กับหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ และสำนักงานประมาณ) เป็นสำคัญ

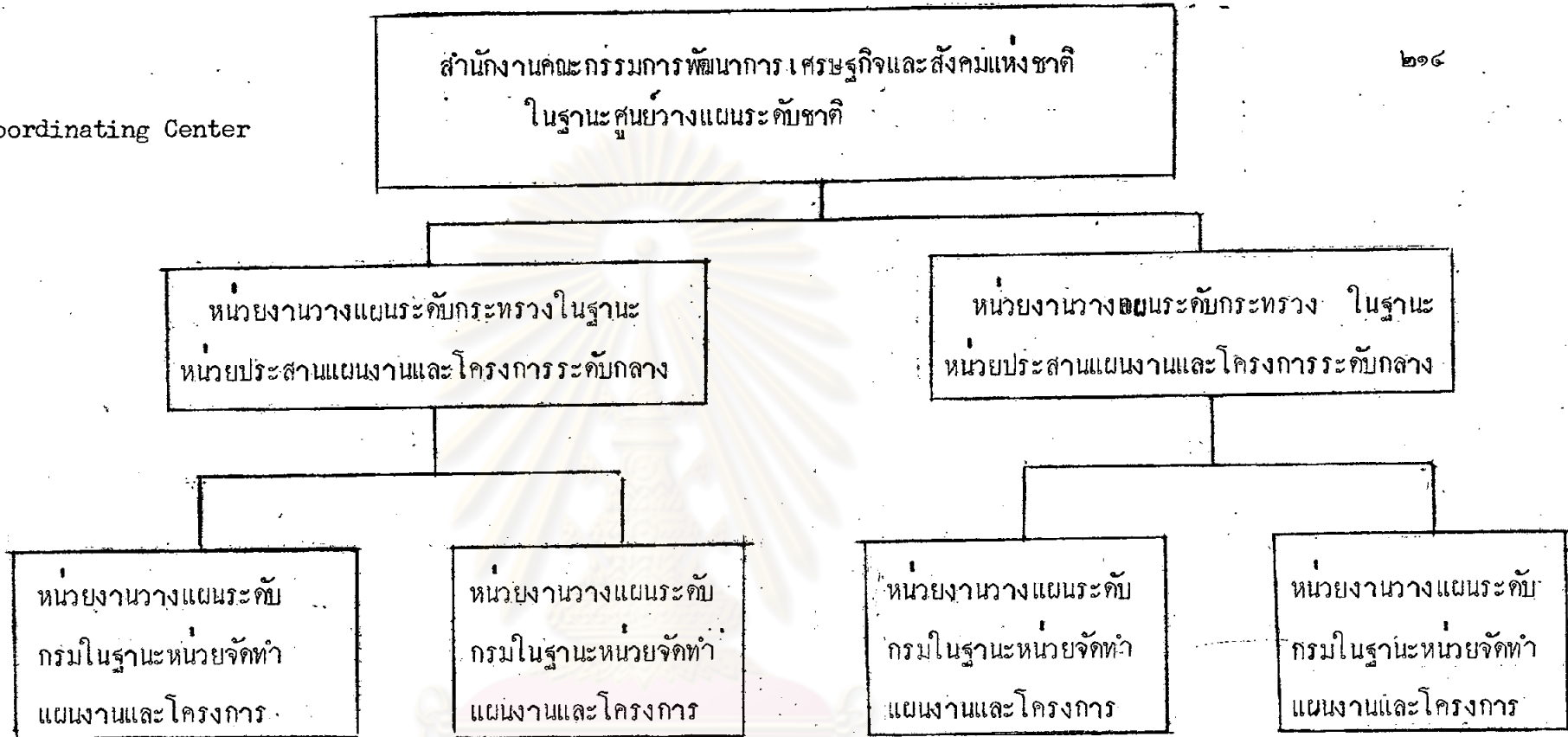
เนื่องจากงานบริหารโครงการ เป็นงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการพัฒนาทุกหน่วย ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกระทรวง ลงมาจนถึงระดับกรมกองต่าง ๆ ซึ่งจะต้องสัมพันธ์ติดต่อเชื่อมโยงกัน ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างการบริหาร เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการดำเนินงานของทุกหน่วยได้อย่างราบรื่นจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งในการวางแผนประสานงานพัฒนานั้น ความจำเป็นที่จะสื่อข้อความจากหน่วยถึงหน่วยในต่าง ระดับหรือในระดับเดียวกันมีอย่างมาก เพราะหน่วยงานเบื้องบนต้องทราบความต้องการ ค่าใช้จ่ายความสามารถและสถานการณ์จากเบื้องล่าง และเบื้องล่างก็ต้องทราบเจตนาารมณ์ส่วนรวมของเบื้องบน ข้อมูลดังกล่าวจะต้องเดินไปสู่กันและกันอย่างสม่ำเสมอ ถูกต้องตามจังหวะที่ต้องการและมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างระบบบริหารราชการไทยในปัจจุบัน ยังเป็นอุปสรรคต่อการวางแผนพัฒนาประเทศอยู่เป็นอันมาก เพราะขาดส่วนประกอบที่จะเชื่อมโยงงานเบื้องบนกับเบื้องล่างตามทฤษฎีการวางแผนพัฒนา กล่าวคือ โครงสร้างในอุดมคติ ควรจะมีสายงานเป็นระบบ และครบทุกระดับ ดังแผนภูมิต่อไปนี้

National Coordinating Center

Sector Programming Units

sub-Sector programming and formulation units.



ที่มา รายงานวิจัยการวางแผนพัฒนาประเทศไทย : การวิเคราะห์โครงสร้างและกระบวนการวางแผนพัฒนา
 ระยะที่ ๓ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

จากโครงสร้างสมมติดังกล่าว เมื่อมาประยุกต์กับข้อเท็จจริงของระบบบริหารของไทยแล้ว ส่วนที่ยังขาดมากที่สุด ได้แก่ หน่วยงานวางแผนระดับกระทรวง ซึ่งจะต้องกระทำหน้าที่เชื่อมโยงงานระหว่าง กรม กอง ในสังกัดของตน กับหน่วยงานระดับชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ หน่วยงานสำคัญบางหน่วยในสำนักนายกรัฐมนตรี ดำเนินงานโดยมิได้สัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นในสำนักนายกรัฐมนตรี หรือแม้หน่วยงานวางแผนระดับกระทรวงที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วก็ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ในทางทฤษฎี หน่วยงานวางแผนระดับกระทรวงควรจะทำหน้าที่ ดังนี้ *

๑. จัดรวบรวมโครงการหรือข้อเสนอต่าง ๆ ของหน่วยงานปฏิบัติการในสังกัดเข้าเป็นแผนงานระดับสาขารอง (Sub-sector) ระยะสั้นหรือระยะปานกลาง (รวมรายปี) ตามภาคหรือเป็นส่วนรวมทั้งหมด

๒. เสนอโครงการและข้อเสนอดังกล่าวในข้อ ๑ ต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ และสำนักงบประมาณ และพร้อมที่จะอธิบายชี้แจงเหตุผลความจำเป็น

๓. แนะนำนโยบาย เครื่องมือในการดำเนินการวางนโยบาย มาตรการทางด้านการบริหารงานหรืออื่น ๆ และกลไกที่จำเป็นเพื่อที่จะปฏิบัติงานตามโครงการของหน่วยงานในสังกัด

๔. ทบทวนและประเมินคุณค่าโครงการหรือแผนงานของกระทรวง

๕. ประสานความต้องการของหน่วยงานในสังกัด และการใช้ความรู้ทางเทคนิคในค่านที่ปรึกษาจากหน่วยภายนอก (หรือบริษัทที่ปรึกษา)

เมื่อขาดหน่วยงานเชื่อมโยงตรงส่วนกลางของระบบบริหารราชการทั้งกล่าว จึงเป็นความยากลำบากแก่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ ที่จะมีหน่วยงานอื่นคอย ช่วยแบ่งเบาภาระการนิเทศงานและโครงการในระดับสาขา ซึ่งจะช่วยเหลือส่ง ส่องดูแลให้การวางโครงการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของชาติและถูกต้องตามเทคนิค วิ. และความเหมาะสม และช่วยกลั่นกรองการเสนอสถานการณ์และข้อขัดข้องจาก หน่วยงานระดับกรมหรือกอง ซึ่งเป็นผู้ร่างโครงการและจะต้องเป็นผู้ดำเนินงานตาม โครงการนั้น ๆ

การใช้กลวิธีติดต่อแบบวิวิธี (informal communications)

ระหว่างกรมกองกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ หรือจากสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนา ฯ ไปยังกรมกอง แม้จะได้ประโยชน์ไม่น้อย แต่ก็ไม่ใช่วิธีแก้ปัญหาซึ่งมีขอบเขต ความจำเป็นมากกว่านั้น หน่วยวางแผนระดับกระทรวงจะต้องกระทำหน้าที่กลั่นกรอง และจัดให้โครงการภายในกระทรวงของตนได้สัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ในเมื่อ การจัดความสัมพันธ์ ระหว่างโครงการเป็นหัวใจในการวางแผน แต่ทางราชการขาด หน่วยงานที่จะกระทำหน้าที่ดังกล่าว เช่นนี้ จึงเท่ากับเป็นการลดความสมบูรณ์ของการ จัดทำแผนพัฒนา ฯ ลงไปอย่างมาก ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดตั้ง หน่วยงานวางแผนระดับกระทรวงขึ้นมา นอกจากจะต้องกำหนดหน้าที่ให้ถูกต้องแล้ว หน่วยงานเหล่านี้ยังจะต้องฝ่าอิทธิพลของหน่วยงานระดับกรม อีกด้วย เพราะได้กล่าว มาแล้วว่า หน่วยงานระดับกรมเป็นหน่วยงานที่กุมอำนาจการสั่งการและการปฏิบัติ การอย่างแท้จริง และแต่ละกรมก็เคยมีหรือพยายามที่จะมีความอิสระในการดำเนินงาน อย่างสูงเป็นส่วนมาก เป็นการยากลำบากที่จะให้พวกนี้ให้ความร่วมมือหันมาประสาน งาน และปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ ดังนั้น จึงต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ในระดับสูงที่จะอำนวยความสะดวกให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ด้วย

องค์กรอีกส่วนหนึ่งซึ่งนับว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ ได้สนับสนุน ให้เกิดขึ้น คือ "คณะกรรมการกำหนดแนวทางระดับชาติ" ในแต่ละสาขาการพัฒนา

แต่ในขณะที่ดำเนินการวางแผนพัฒนา ฉบับที่ ๓ นั้น ยังมีไม่ครบทุกสาขา บางคณะ ได้มีการแต่งตั้งและดำเนินการอย่างรวบรัดเร่งรีบเพราะเพิ่งรับงานเป็นครั้งแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาที่ต้องการข้อมูลจากการสำรวจที่แน่นอนมาเป็นรากฐานในการวางทิศทางและขนาดของการพัฒนาแล้ว คณะกรรมการชุดนั้น ๆ ก็ดำเนินการไปได้ไม่มากนักในอันที่จะฉีกกลวิธี มาตรการ และโครงการต่าง ๆ ให้สนับสนุนซึ่งกันและกันอย่าง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น สาขาคมนาคม บางครั้งก็ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะกำหนดท่าทีและทัศนภาพขึ้นใหม่ เพื่อมิให้จัมกับระบบการจัดงานระบบเก่า บางสาขาบางกระทรวงก็ยังไม่ยอมรับความสำคัญที่จะต้องจัดให้มีคณะกรรมการระหว่างงานขึ้นเฉพาะในสาขานั้น ๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ดังนั้น คณะกรรมการอำนวยการกำหนดแนวทางระดับชาติจึงยังขาดความสมบูรณ์อยู่เช่นกัน

สำหรับหน่วยงานวางแผนระดับกรมและกองนั้น จากการศึกษาพบว่า มีหลายแบบงานใหญ่ ๆ เช่น งานชลประทาน งานทางหลวง งานการศึกษา มักจะกระทำในระดับกรม ส่วนงานที่แยกเฉพาะอย่างละเอียดลงไปกว่านั้น ดำเนินการในระดับกอง เช่น งานกำจัดไข้มาลาเรีย งานพัฒนาแหล่งน้ำ งานวางแผนครอบครัว งานส่งเสริมร้านค้าย่อย หรืองานกำจัดและปราบปรามศัตรูพืช เป็นต้น หรือรวมกันทำงานอย่างมีโครงสร้างขึ้นเป็นกลุ่มที่เป็นทางการ หน่วยงานบางหน่วยเคยทำมาก่อนก็มีความรู้ความเชี่ยวชาญอยู่แล้ว บางครั้งก็เคยได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศแนะนำ และวางรูปงานไว้ให้ แต่สำหรับหน่วยงานที่ริเริ่มขึ้นใหม่ ก็ยังมีเป็นจำนวนมากซึ่งจะต้องบุกเบิกงานด้วยตนเอง ส่วนในด้านการเจ้าหน้าที่นั้น จำนวนผู้ที่ได้รับการศึกษาอบรมในด้านการวางแผนมีมากขึ้น แต่ที่ยังไม่ได้รับการอบรมก็มีอยู่มาก การให้ปฏิบัติงานวางแผนเป็นครั้งแรกในระยะอันสั้นอาจจะไม่เพียงพอที่จะให้ผู้นั้นดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหากปราศจากที่เลี้ยงที่มีประสบการณ์คอยให้ความช่วยเหลือ

นอกจากการประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ กับ
หน่วยงานวางแผนระดับกระทรวง และกับหน่วยวางแผนระดับกรมและกองแล้ว
ความก้าวหน้าในการประสานงานโครงการและการวางแผนอีกชั้นหนึ่งก็คือ การจัด
โครงสร้างสำหรับการดำเนินงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งครอบคลุมงานพัฒนาในระดับภาค
และระดับจังหวัด นั่นคือการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาในระดับภาค และคณะกรรมการ
พัฒนาจังหวัด

คณะกรรมการพัฒนาในระดับภาค มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาภาค ซึ่ง
กล่าวโดยสรุปก็เป็นการแยกย่อยนำแผนพัฒนา ฯ แห่งชาติ ไปปรับปรุงให้เหมาะสม
กับสภาพการณ์สิ่งแวดล้อมในแต่ละภาค ซึ่งมีความแตกต่างกันทางด้านพื้นฐานเศรษฐกิจ
และสังคม และต้องการนโยบายและแนวทางในการพัฒนาที่แตกต่างกัน ดังนั้น
การวางแผนพัฒนาในระดับภาคจึงมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อเน้นหนักการพัฒนาให้ตรงจุดกับปัญหา
และความต้องการของประชาชนในแต่ละภาคให้มากที่สุด ส่วนคณะกรรมการพัฒนา
จังหวัดก็ทำหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาประจำจังหวัด แต่ลักษณะงานของคณะกรรมการ
พัฒนาจังหวัดนั้น มีลักษณะที่ต่างไปจากการวางแผนในชั้นตอนอื่น ๆ คือ การจัด
ทำแผนพัฒนาประจำจังหวัด มีลักษณะที่เป็นการประสานสัมพันธ์ระหว่างความต้องการ
ของประชาชนในแต่ละจังหวัด แต่ละท้องถิ่น เข้ากับแนวทางและจุดประสงค์ของแผน
พัฒนาในระดับภาค และแผนพัฒนาแห่งชาติอย่างเด่นชัด การประสานงานวางแผนใน
ระดับอื่นที่กล่าวมาจะมีลักษณะเป็นการติดต่อกันระหว่างหน่วยราชการในระดับต่าง ๆ เป็น
ส่วนใหญ่ แต่ในการวางแผนระดับจังหวัดนั้นเห็นได้ชัดว่าเป็นการประสานความมุ่งหมาย
จากเบื้องบน (คือรัฐบาลและหน่วยวางแผนระดับต่าง ๆ) เข้ากับความต้องการ
เบื้องล่าง คือ ประชาชน (คือเป็นการวางแผนทั้งสี่ลักษณะของ "เบื้องบนลงมา"
และ "เบื้องล่างขึ้นไป") คณะกรรมการวางแผนระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการ
จังหวัดเป็นประธานกรรมการ และมีผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ
เป็นกรรมการและเลขานุการ ดังนั้น ผู้ที่มีบทบาทอย่างมากในการวางแผนพัฒนา
ประจำจังหวัดก็คือ ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ นั้นเอง เพราะใน

การปฏิบัติจะเป็นผู้ดำเนินงานธุรการและประสานงานทุกด้าน การทำงานวางแผน ต้องมาอิงอยู่กับกระทรวงมหาดไทย (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ก็เพราะผู้ว่าราชการเป็น ศูนย์รวมการประสานงานในจังหวัดและมีขอบเขตอำนาจสูงสุด การพึ่งพาฝ่ายปกครอง ดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ให้ความร่วมมือมากขึ้นและงานวางแผนระดับ จังหวัดที่ผ่านมากำลังก้าวหน้าไปด้วยดี อีกประการหนึ่งก็คือ หน่วยงานแผนทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ คือ สภาพัฒนา ฯ ระดับจังหวัด ไปจนถึงระดับกรมกอง มีลักษณะ ร่วมกันอย่างหนึ่งคือ เป็นฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวกที่ไม่มีอำนาจสั่งการให้หน่วยอื่น ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติภารกิจใด ๆ งานส่วนใหญ่จะเป็นการขอความร่วมมือในการ ประสานงาน และเสนอแนวความคิดและแนวทางในการแก้ไขปัญหาเท่านั้น ดังนั้น ในการปฏิบัติกรวางแผนระดับจังหวัดจึงต้องพึ่งพาอาศัยหน่วยงานหลัก (ในที่นี้คือ มหาดไทย) เช่นกัน

การวางแผนประจำภาคและการวางแผนพัฒนาประจำจังหวัด นับว่ายังเป็นวิธีการใหม่ที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่คุ้นเคยและตระหนักถึงความสำคัญอยู่บ้าง จึงจะต้องอาศัยเวลาและความตั้งใจจริงของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมาก ปัญหาสำคัญในขณะนี้ก็คือ การที่ระบบราชการไทยมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจ เข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งอำนาจการสั่งการเพื่อการปฏิบัติการในส่วนภูมิภาคยังต้องมาจาก ส่วนกลาง ทำให้เกิดการไม่ยอมกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลาง กล่าวคือ หัวหน้าหน่วยต่าง ๆ ในจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จาก ส่วนกลางมักจะรับฟังคำสั่งที่มาจากส่วนกลางคือ กระทรวงเจ้าสังกัด มากกว่า ความพยายามที่จะประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดเป็นต้น ลักษณะเช่นนี้ ทำให้งานวางแผนซึ่งต้องอาศัยการผนึกกำลังประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

อย่างมากเป็นไปด้วยความยากลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของบางหน่วยงานไม่เห็นความสำคัญ และไม่ให้ความร่วมมือในงานด้านการวางแผนด้วยแล้ว ปัญหาดังกล่าวก็ยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นไปอีก

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ได้กล่าวมาแล้วว่าการบริหารโครงการ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การเงิน การคลัง ตลอดจนนโยบายและการวางแผน ฯ ของรัฐบาล อีกทั้ง กระทรวงการคลังสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ ก็ทำงานเป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกหรือผู้ช่วยของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือการเปลี่ยนรัฐบาลจึงย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานทั้งสาม และการบริหารโครงการอย่างเลียงไม่ได้ แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะส่งผลมากรน้อยเพียงใด พิจารณาได้ในด้านต่าง ๆ กัน คือ

ในด้านการสร้างอำนาจหน้าที่ ในหัวข้อที่ผ่าน ๆ มาได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบราชการประจำของไทยได้ทวีความเข้มแข็งขึ้นทุกที จนมีอำนาจครอบคลุมระบบบริหารไว้แทบทั้งหมด การเปลี่ยนรัฐบาลแต่ละครั้ง เป็นการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารระดับสูง ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีลงมาเพียงไม่กี่คนเท่านั้น และผู้บริหารที่มารับตำแหน่งใหม่ก็มักจะเป็นข้าราชการประจำ หรือเคยเป็นข้าราชการประจำมาแล้วเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ตัวบุคคลผู้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลคือ ข้าราชการ จึงเป็นบุคคลชุดเดิมที่ทำงานต่อเนื่องมาจากรัฐบาลชุดก่อน ๆ ที่มีแนวโน้มที่จะปฏิบัติงานตามที่ได้เคยกระทำมาแล้ว ในด้านการบริหารโครงการนั้น โครงการที่เคยได้รับการอนุมัติในหลักการและงบประมาณไว้แล้ว แต่เดิมก็มักจะได้รับการดำเนินการต่อไป การเปลี่ยนรัฐบาลจึงไม่ส่งผลกระทบต่อโครงการประเภทดังกล่าวเท่าใดนัก/๑

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
 ระยะหลังนี้เปลี่ยนรัฐบาลแทบทุกปี ส่งผลให้เกิดความสับสนระหว่างข้าราชการการเมือง
 กับข้าราชการประจำมากขึ้น กล่าวคือ ข้าราชการไทยส่วนมากได้รับการศึกษา
 อบรมให้เชื่อถือในหลักทฤษฎีที่แยกการเมืองออกจากการบริหาร ข้าราชการจึงถือ
 ว่าการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง พวกคนมีหน้าที่รับใช้นักการเมือง โดย
 การทำตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น จึงทำหน้าที่แต่เพียงคอยแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา
 ทราบถึงความเคลื่อนไหวต่าง ๆ และเสนอวิธีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ส่วนที่ว่าการ-
 เมืองเมื่อได้ทราบข้อเสนอลแล้ว ต้องการกระทำอะไรต่อไปอย่างไรหรือไม่ ไม่ใช่
 เรื่องของข้าราชการประจำ ข้าราชการส่วนใหญ่เชื่อว่าราชการเป็นอาชีพที่ไม่เกี่ยว
 กับนักการเมือง และมีความหวาดกลัวที่จะทำงานใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง เพราะ
 เกรงว่า จะถูกหว่านว่าเป็นพรรคพวก ข้าราชการเชื่อว่านักการเมือง เข้าใจ
 ออกง่าย ไป ๆ มา ๆ ตลอดเวลา ดังนั้น ข้าราชการจึงไม่กระตือรือร้นที่จะรับ
 ใช้นโยบายชุดใดชุดหนึ่งโดยเฉพาะ และผลสุดท้ายกลายเป็นผู้รับใช้นโยบายทุกชุดไป
 อย่างเนือย ๆ จนบางครั้งได้เกิดการตอรอง การขัดแย้งระหว่างข้าราชการ
 การเมืองกับข้าราชการประจำในการพิจารณาว่าควรหรือไม่ดำเนินการตามแผนงาน
 งาน โครงการ ตลอดจนนโยบายต่าง ๆ แทนที่จะเป็นการประสานงานกันในฐานะ
 ที่ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร

ในด้านการประสานงานโครงการและการวางแผน งานในคานนี้ของ
 รัฐบาล นอกจากจะมีสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นหน่วยงานระดับชาติ ซึ่ง
 มีลักษณะประจำเป็นการถาวร (standing organization) ที่จะให้แนวทางทั่วไป

แล้ว ในการวางแผนพัฒนาในรายละเอียดลงไปยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำหนด
และประสานนโยบาย .ในระดัขชาติเฉพาะกิจ (ad hoc committee)
ขึ้นอีกในแต่ละสาขาการพัฒนา หรือแต่ละโครงการที่สำคัญ ๆ คณะกรรมการประสาน
งานนี้บางครั้งก็มีลักษณะทำงานเฉพาะกิจสืบเนื่องติดต่อกันเป็นประจำ บางคณะก็มี
ลักษณะ เป็นเฉพาะกิจของแต่ละแผนหรือแต่ละโครงการ

คณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว มีเป็นจำนวน
มาก ซึ่งอาจถือเป็นเครื่องมือ เป็นหูเป็นตาให้แก่รัฐบาลในการประสานงาน
โครงการและการวางแผนได้เป็นอย่างดี แต่เมื่อพิจารณาตัวบุคคลและภาระหน้าที่
ของคณะกรรมการเหล่านี้แล้วก็เป็นข้าราชการประจำ และทำงานขึ้นกับหน่วยงาน
ประจำอื่น ๆ เสียเป็นส่วนใหญ่ เราสามารถแยกพิจารณาคณะกรรมการเหล่านี้
ออกเป็นประเภทได้ ๕ ประเภท คือ

๑. คณะกรรมการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี - ตามปกติคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง
ตั้งคณะกรรมการให้ช่วยพิจารณาปัญหาหรือวางนโยบายสำคัญ และแนวทางในการ
ดำเนินการในงานด้านเศรษฐกิจและสังคมของชาติด้านใดด้านหนึ่งอยู่เสมอ คณะ
กรรมการเหล่านี้นับได้ว่าเป็นกลไกอีกส่วนหนึ่งในการช่วยกำหนดนโยบายและแนวทาง
ในการพัฒนาในด้านนั้น ๆ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประเภทนี้สิ้นสุดลงพร้อมกับการ
สิ้นสุดอำนาจหน้าที่ของ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่แต่งตั้ง แต่เท่าที่ผ่านมาเมื่อมี
การเปลี่ยนรัฐบาลก็มักจะมีคำสั่งหรือประกาศให้คณะกรรมการเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป
ส่วนการจะเปลี่ยนแปลงปรับปรุงตัวบุคคลในคณะกรรมการหรือไม่เป็นเรื่องที่กระทำต่อ
ไปภายหลัง คณะกรรมการประเภทนี้มีเป็นจำนวนมากที่สำคัญ ๆ ได้แก่

๑ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า

- ๑.๑ คณะกรรมการปรับปรุงและประสานงานการสร้างทางหลวง
- ๑.๒ คณะกรรมการประสานงานการขนส่งและการคมนาคม
- ๑.๓ คณะกรรมการบริหารโครงการทางหลวงท้องถิ่น
- ๑.๔ คณะกรรมการพาณิชย์นาวี
- ๑.๕ คณะกรรมการประสานงานโครงการไฟฟ้าชนบท
- ๑.๖ คณะกรรมการจราจร

ฯลฯ

๒. คณะกรรมการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหาร สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการชนิดนี้มีฐานะเป็น "คณะอนุกรรมการ" ของคณะกรรมการบริหาร ฯ มีหน้าที่ช่วยพิจารณาเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย สำคัญ และกลวิธีที่เหมาะสมในระดับชาติเป็นส่วนรวม คณะอนุกรรมการเหล่านั้นมักจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในงานนั้น ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงและระดับกลางของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ฯ ซึ่งเป็นการรวมการและเลขานุการ คณะอนุกรรมการประเภทนี้ที่ผ่านมา ได้แก่

- ๒.๑ คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการเกษตร
- ๒.๒ คณะอนุกรรมการพิจารณาการมาลงทุนของรัฐวิสาหกิจ
- ๒.๓ คณะอนุกรรมการศึกษาและวางแผนเรื่องพลังงานไฟฟ้า
- ๒.๔ คณะอนุกรรมการศึกษาและพิจารณาร่างบทพัฒนาสังคม
- ๒.๕ คณะอนุกรรมการศึกษาเรื่องที่อยู่อาศัย

ฯลฯ

๓. คณะกรรมการภายในของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากงานซึ่งได้ส่งเสริมสนับสนุนให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้เข้าเป็นกรรมการพิจารณาหรือเป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการเองในสาขา

งานนั้น ๆ แล้ว สำนักงานคณะกรรมการ ฯ ยังมีภารกิจที่จะต้องดำเนินงานเอง
อย่างน้อย ๔ งานด้วยกัน คือ

- ๓.๑ คณะทำงานจัดทำโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวมสำหรับแผนพัฒนาฯ
- ๓.๒ คณะกรรมการโครงการวิจัยกำลังคนในชนบทของสำนักงาน
สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
- ๓.๓ คณะทำงานศึกษาและพิจารณาโครงการสร้างยุ้งฉางทั่วประเทศ
- ๓.๔ คณะทำงานประสานงานวางแผนระหว่างแผนหลักในการพัฒนา
ลุ่มแม่น้ำโขงกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๔. คณะกรรมการของสภาการศึกษาแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติมี
ฐานะ โครงสร้าง และมีการจัดส่งประกอบของหน่วยงานคล้ายคลึงกับสภาพัฒนาการ
เศรษฐกิจแห่งชาติ ได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดการวางแผนการศึกษาของชาติ
ในระยะ ๕ ปี โดยละเอียดและเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา ฯ แห่งชาติ จึงมีการ
จัดตั้งคณะกรรมการขึ้น รวม ๕ คณะ คือ

- ๔.๑ คณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับชาติ ระยะที่ ๓
- ๔.๒ คณะกรรมการดำเนินการศึกษาและร่างโครงการพัฒนา
ระดับอุดมศึกษา
- ๔.๓ คณะกรรมการพิจารณาร่างโครงการมัธยมและอาชีวศึกษา
- ๔.๔ คณะกรรมการพิจารณาร่างโครงการศึกษาอนุบาลและ
ประถมศึกษาภาคบังคับ
- ๔.๕ คณะกรรมการพิจารณาคำเนนการศึกษาและร่างโครงการ
พัฒนาการศึกษาพยาบาล

๕. คณะกรรมการแต่งตั้งโดยแหล่งอื่น ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ
ขึ้นพิจารณาศึกษาปัญหา และกำหนดแนวนโยบายการพัฒนา ในลักษณะและขอบเขต
อำนาจต่าง ๆ กันด้วยตามแต่ความจำเป็น ได้แก่

- ๕.๑ คณะอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ แต่งตั้งโดยคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ
- ๕.๒ คณะทำงานวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรม แต่งตั้งโดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจส่วนเอกชน สาขาอุตสาหกรรม
- ๕.๓ คณะอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดโครงการทางหลวงจังหวัด
- ๕.๔ คณะอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดโครงการทางหลวงแผ่นดิน
- ๕.๕ คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่งตั้งโดยคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- ๕.๖ คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาภาคเหนือ แต่งตั้งโดยคณะกรรมการพัฒนาภาคเหนือ
- ๕.๗ คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาการเกษตรภาคกลาง แต่งตั้งโดยคณะกรรมการพัฒนาภาคกลาง

๑๑๑

คณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าวนอกจากจะประกอบด้วยข้าราชการประจำ เป็นส่วนใหญ่แล้ว แม้แต่คณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เพื่อช่วยปฏิบัติงานเฉพาะเรื่อง เป็นหูเป็นตาแทนคณะรัฐมนตรีจำนวนมาก ซึ่งต้องหมกสภภาพไปเมื่อสิ้นสุดรัฐบาลแต่ละชุดนั้น ในทางปฏิบัติจริง เมื่อรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศก็มักจะประกาศหรือสั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ส่วนการปรับปรุงตัวบุคคลในคณะกรรมการเป็นเรื่องที่นำมาพิจารณากันภายหลัง และส่วนมากในการปรับปรุงคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งก็เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลบางคนในคณะกรรมการ ๆ เท่านั้น โดยกรรมการเดิมส่วนมากยังคงได้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไป

*ลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีใ้ผลกระทบบถึงการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในระบบบริหารและคณะกรรมการประสานงานต่าง ๆ เท่าใดนักเช่นนี้ จึงมิได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานโครงการต่าง ๆ มากนัก หน่วยงานต่าง ๆ เคยปฏิบัติงานมาอย่างไรก็ทำไปอย่างนั้น ลักษณะเช่นนี้อาจจะมีผลดีในแง่ที่ว่า การบริหารโครงการหรือแผนงานเป็นไปโดยต่อเนื่อง ไม่สะดุดหยุดลง โครงการต่าง ๆ ที่ได้รับอนุมัติไปแล้วก็ดำเนินต่อไป ยกเว้นเพียงบางโครงการที่มีปัญหาและต้องการการตัดสินใจจากคณะรัฐมนตรี หรือที่คณะรัฐมนตรีหยิบยกขึ้นมาเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งโครงการดังกล่าว เมื่อรวมแล้วก็มีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับโครงการทั้งหมด และถือเป็นข้อยกเว้นเสียมากกว่า แต่เมื่อมองถึงผลเสียในแง่ที่ว่ารัฐบาลชุดใหม่ที่เข้าปฏิบัติหน้าที่จะสามารถบริหารประเทศไปตามนโยบายของตนเพียงใดแล้วก็เห็นได้ว่า รัฐบาลต้องพบกับอุปสรรคสำคัญอีกนัยหนึ่ง กล่าวคือ นอกจากรัฐบาลจะต้องคอยพะวงอยู่กับการรักษาเสถียรภาพของตนอันเนื่องมาจากความอ่อนแอของนักการเมืองแล้ว ในการบริหารประเทศเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ รัฐบาลยังต้องมาตกลงต่อรองหรือต่อสู้กับข้าราชการประจำ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่ามีทัศนคติต่อข้าราชการการเมืองที่ไม่ดีนักอีกด้วย และจุดนี้เองที่เป็นส่วนให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อีกมากมาย เพราะการที่รัฐบาลไม่สามารถใช้ข้าราชการซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องมือในการบริหารประเทศได้ หรือใช้ได้ไม่เต็มที่ ย่อมเป็นการยากที่จะหวังว่าจะเกิดความร่วมมือร่วมใจกันทั้งในระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ และในระหว่างข้าราชการประจำเอง ในการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม

ปัญหาต่าง ๆ ที่หยิบยกมากล่าว เป็นปัญหาสำคัญโดยส่วนรวมในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี โดยมีหน่วยงานทั้งสามเป็นหน่วยกลั่นกรองช่วยเหลือเท่านั้น ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาปลีกย่อยเฉพาะ เรื่องอีกมากมายที่ไม่อาจนำมากล่าวไว้ได้ในที่นี้ทั้งหมด เช่น ปัญหาการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในโครงการต่าง ๆ การรวบรวมสถิติ ข้อมูล ข่าวสาร ปัญหาการประเมินผลโครงการ ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่สะสมกันมานาน เป็นต้น ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาหาทางแก้ไขต่อไป