

ภาระหน้าที่ของกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และสำนักงาน  
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะ  
หน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวกของคณะรัฐมนตรี

ในบทที่ผ่านมา ได้กล่าวถึงความคิดและความสำคัญในเรื่องการบริหาร  
โครงการ กระบวนการบริหาร การบริหารโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะ  
รัฐมนตรี อันได้แก่ การเสนอขออนุมัติ ตลอดจนได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและ  
ความสัมพันธ์ระหว่าง การบริหารโครงการกับการบริหารด้านอื่น ๆ เช่น งบประมาณ  
งานคลัง และนโยบาย เป็นต้น ในบทนี้จะกล่าวถึงหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวกที่มีความ  
สำคัญยิ่งในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี คือ กระทรวงการคลัง สำนักงาน -  
ประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจะ  
ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของหน่วยงานทั้งสามที่ผ่านมาในอดีตและบทบาทในปัจจุบัน แต่เพื่อ  
ความกระจ่างชัดในการศึกษาถึงบทบาทของหน่วยงานทั้งสามนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง  
เข้าใจถึงความคิดเกี่ยวกับเรื่อง "งานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก" และความเกี่ยวข้องของ  
งานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก กับการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ดังจะได้  
กล่าวต่อไปตามลำดับ

ความคิดเกี่ยวกับเรื่อง "งานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก" (Staff)

เกศินี หงสนันท์ แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้สรุป  
ความหมายของ "งานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก" ไว้อย่างรัดกุมหลังจากที่ได้สำรวจคำ  
จำกัดความที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้เขียนไว้หลายท่านว่า ฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวกเป็น  
ส่วนประกอบที่สำคัญประการหนึ่งขององค์การ ในส่วนที่ให้คำแนะนำและบริการแก่ฝ่าย

งานหลัก (line) ฝ่ายงานช่วยอำนวยการจึงมีบทบาทเพียงผู้ช่วยเท่านั้น สิ่ง  
 ฝ่ายนี้จะต้องกระทำ คือ คิด (thinking) วางแผน (planning) ทบทวน  
 (reviewing) และเสนอแนะ (advisory) ฝ่ายงานช่วยอำนวยการที่แท้จริง  
 จะไม่ออกคำสั่ง (order) หรือ อำนวยการ (direct) เพราะไม่มี  
 อำนาจหน้าที่ (authority) ประโยชน์ของฝ่ายงานช่วยอำนวยการที่มีต่อผู้บริหาร  
 คือ หน้าที่ความรับผิดชอบในการวางแผนและประสานงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งาน  
 ทางด้านระบบข่าวสารที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อผู้บริหารในการวินิจฉัยสั่งการ  
 นอกจากนี้ฝ่ายงานช่วยอำนวยการจะต้องศึกษาปัญหาทางด้านการบริหาร สังเกตการณ์  
 วางแผน เสนอแนะ และสิ่งที่ควรระวังอย่างยิ่งคือ อย่าวินิจฉัยสั่งการไป  
 หรืออำนวยการเสียเองเป็นเด็ดขาด \*

การให้ความหมายของงานฝ่ายช่วยอำนวยการดังกล่าว จะเห็นว่างานฝ่าย  
 ช่วยอำนวยการนั้น คือการกลั่นกรองข้อมูลข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในสิ่งที่ได้นำไปแล้ว  
 กำล้างกระทำและที่จะกระทำในอนาคต ทั้งนี้เพื่อการนำเอาข้อเท็จจริงต่าง ๆ เหล่านี้  
 ไปช่วยในการวางแผนและการตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ ของฝ่ายงานหลัก โดยที่  
 ฝ่ายงานช่วยอำนวยการนี้ไม่มีอำนาจตัดสินใจหรือสั่งการเสียเองตามลำพัง

การให้ความหมายดังกล่าว เป็นลักษณะของฝ่ายงานช่วยอำนวยการในภาค  
 รัฐกิจหรือของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจจะแตกต่างกับฝ่ายช่วยอำนวยการในภาค  
 เอกชนอยู่บ้าง ในข้อที่ว่า ในภาคเอกชนนั้นมุ่งพิจารณาถึง "ผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ

---

\* เกศินี หงส์พันธ์, "บทบาทของงานฝ่ายช่วยอำนวยการ", วารสาร  
สังคมศาสตร์ ๑๓ (ตุลาคม ๒๕๑๘) : ๗๕.

โดยตรง (direct responsibility) คือผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ"๑  
 เป็นสำคัญ นั่นคือ กิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายงานหลัก ได้แก่ กิจกรรมซึ่งเกี่ยวข้อง  
 โดยตรงกับการบรรลุผลตามเป้าหมายขององค์การ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วในองค์การธุรกิจ  
 ที่ผลิตสินค้าเพื่อขายนั้น ฝ่ายงานหลักได้แก่ กิจกรรมด้านการผลิต (production)  
 การขาย (sales) และการเงิน (finance) ส่วนฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวก  
 ได้แก่ ผู้ซึ่งมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายงานหลัก สามารถปฏิบัติงานได้ก็และ  
 สามารถบรรลุถึงเป้าหมายหลักขององค์การธุรกิจได้ เช่น กิจกรรมฝ่ายการบริหาร  
 งานบุคคล (personnel relation) และฝ่ายจัดซื้อ (purchasing)  
 เป็นต้น

แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ระหว่างฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวกของ  
 รัฐบาลและเอกชน แต่โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของงานฝ่ายช่วย  
 อำนวยความสะดวกนั้นคล้ายคลึงกันทั้งสองภาค คือ ลักษณะอำนาจหน้าที่ของฝ่ายงานช่วย  
 อำนวยความสะดวกจะมีในรูปของการมอบอำนาจ (delegation of authority)  
 เช่น หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในองค์การที่ได้รับมอบหมายให้มีภารกิจผูกพันกับ  
 หน่วยงานอื่น ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ขององค์การ หน่วยงานนั้นจะมีสิทธิและอำนาจในการ  
 ออกคำสั่ง หรือแนะนำให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ที่  
 ฝ่ายงานหลักจะมี เพียงแต่ไม่มีสิทธิจะลงโทษหรือบังคับอย่างอำนาจหน้าที่ของฝ่าย  
 งานหลักเท่านั้น

สำหรับสาเหตุที่ผู้บริหารมีความต้องการฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกนั้น ส่วนใหญ่  
 เห็นว่าเป็นเพราะความก้าวหน้าทางด้านความรู้และเทคโนโลยี เป็นสาเหตุที่ทำให้

๑ ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ:  
 ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๒๔๔ - ๒๔๕.

เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในองค์การ องค์การมีความสลับซับซ้อนขึ้น ทางด้านบริหาร จำเป็นต้องจัดตั้งงานมอบหมายงานควบคุมและอำนวยความสะดวกให้สอดคล้องกับความต้องการที่จำเป็นนั้น ๆ และความต้องการที่จำเป็นอย่างยิ่งที่เกิดขึ้น คือ ผู้ชำนาญการ เช่น ที่ปรึกษาทางกฎหมาย นักวิจัย หรือผู้ชำนาญการในสาขาอื่น ๆ ผู้ซึ่งสามารถทำงานในสาขานั้น ๆ ได้ดีกว่าผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานหลักขององค์การ ผู้ชำนาญการเหล่านี้จึงทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยบริหารหรือฝ่ายผู้ปฏิบัติงานทั้งหลาย ทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาแทนนั่นเอง

แต่ก็มีบางท่านให้เหตุผลต่อไปอีกว่า นอกจากเป็นเพราะความสลับซับซ้อนขององค์การและเพื่อการประหยัดเวลาของผู้บริหารแล้วการจัดให้มีฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกขึ้นในองค์การยังเป็นผลดีในด้านการควบคุม กล่าวคือ การจัดให้มีการถ่วงดุลย์ ( Check and balance ) ในองค์การ ซึ่งหมายความว่า ในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นจะต้องมีระบบการควบคุมซึ่งกันและกันเพื่อใช้เป็นเครื่องป้องกันไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติในทางไม่ถูกต้อง ดังนั้น ผู้วางระเบียบวิธีปฏิบัติกับผูปฏิบัติ-การจึงไม่ควรเป็นคน ๆ เดียวกัน ควบเหตุที่งานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกไม่ใช่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งต้องรับผิดชอบโดยตรง จึงสมควรใช้งานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกเป็นผู้ช่วยบริหารในด้านการควบคุมและวางระเบียบปฏิบัติ \*

ส่วนการที่จะแยกว่า ฝ่ายใดเป็นงานหลักและฝ่ายใดเป็นฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวกนั้น ต้องแยกตามความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ ( authority relationships ) มิใช่แยกตามกลุ่มของกิจกรรม ( group of activities ) เช่น แผนกประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่สำคัญคือให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้บริหารระดับสูงก็ถือว่า แผนกนี้เป็น

\* เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕๒ - ๓๕๓.

แผนกที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวก แต่ภายในแผนกนี้มีความสัมพันธ์ในลักษณะของฝ่ายงานหลักอยู่ด้วย คือ ผู้อำนวยการของแผนกประชาสัมพันธ์ คำรองตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ทางคํานงานหลักของแผนกนี้ จะมีอำนาจในการสั่งการให้ผู้อยู่บังคับบัญชาในแผนกกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ แต่สำหรับรองประธานของฝ่ายการผลิตนั้นอาจถือว่าเป็นหัวหน้าแผนกงานหลัก ทั้งนี้เพราะว่าแผนกของเขานั้นเมื่อพิจารณาเป็นส่วนรวมแล้ว งานที่สำคัญไม่ใช่การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ประธานองค์การ แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่รองประธานฝ่ายผลิตเข้าร่วมประชุมกับผู้บริหารระดับสูงคนอื่น ๆ เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำแก่ประธานองค์การเกี่ยวกับนโยบายส่วนรวมของบริษัทแล้ว ในกรณีดังกล่าวรองประธานฝ่ายผลิตก็กลายเป็นผู้ช่วยอำนวยความสะดวกหนึ่งไป สำหรับในแผนกผลิตเองนั้น อาจมีผู้อยู่บังคับบัญชาเป็นจำนวนมาก และบรรดาผู้อยู่บังคับบัญชาเหล่านี้บางคนก็ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่แผนกของตนหรือแผนกอื่น ๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าภายในแผนกนั้นเองประกอบด้วยผู้อยู่บังคับบัญชาทั้งฝ่ายงานหลักและฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก

เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวม (ดูรูปหน้าถัดไป) แล้ว ย่อมแสดงให้เห็นลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปของความสัมพันธ์ของฝ่ายงานหลักและฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวก บางแผนกมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกตามความสัมพันธ์ที่มีต่อกันในองค์การเป็นส่วนรวม แต่บางแผนกก็มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของฝ่ายงานหลัก

จากแผนภูมิจะเห็นว่า ผู้จัดการฝ่ายการเจ้าหน้าที่ (personnel manager) และผู้จัดการฝ่ายงบประมาณ (Budget Manager) ต่างก็เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก ของรองประธานฝ่ายการผลิต (Vice president for manufacturing) ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการเสี่ยงในสิ่งใหม่ ๆ ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกทั้งสองคนนั้น จะต้องเสนอขอเสนอแนะของตนขึ้นไปให้รองประธานฝ่ายผลิต รองประธานฝ่ายผลิตจะเป็นผู้รับข้อเสนอนี้และคงกล่าวไปเพื่อพิจารณานุมัติในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายงานหลักและออกคำสั่งให้ผู้จัดการฝ่ายโรงงาน (factory manager)



ซึ่งอยู่ในตำแหน่งผู้อยู่บังคับบัญชาของรองประธานฝ่ายผลิตปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ  
ดังกล่าวซึ่งได้รับอนุมัติแล้ว

ตัวอย่าง วิธีการแบ่งว่าฝ่ายใดเป็นฝ่ายงานหลักหรือฝ่ายงานช่วย  
อำนวยการดังกล่าวแล้วนั้น เป็นตัวอย่างของภาคเอกชนซึ่งคล้ายคลึงกับภาครัฐกิจ  
เพียงแต่ว่าในภาครัฐกิจจะมีความยุ่งยากซับซ้อนอยู่มากในเรื่องของอำนาจหน้าที่  
ของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไรก็ตามเราอาจใช้ "ความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่"  
เป็นเครื่องพิจารณาเหมือนดังภาคเอกชน กล่าวคือ หน่วยงานบางหน่วยอาจมี  
ทั้งลักษณะของฝ่ายงานหลักและงานช่วยอำนวยการพร้อมกัน เช่น กระทรวง  
การคลังนั้นตามปกติย่อมเป็นฝ่ายงานหลัก แต่เมื่อบางครั้งต้องเสนอคำปรึกษาต่อ  
คณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ ในกรณีเช่นนี้กระทรวงการคลังก็ทำหน้าที่เป็นฝ่าย  
ช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรี เป็นคน

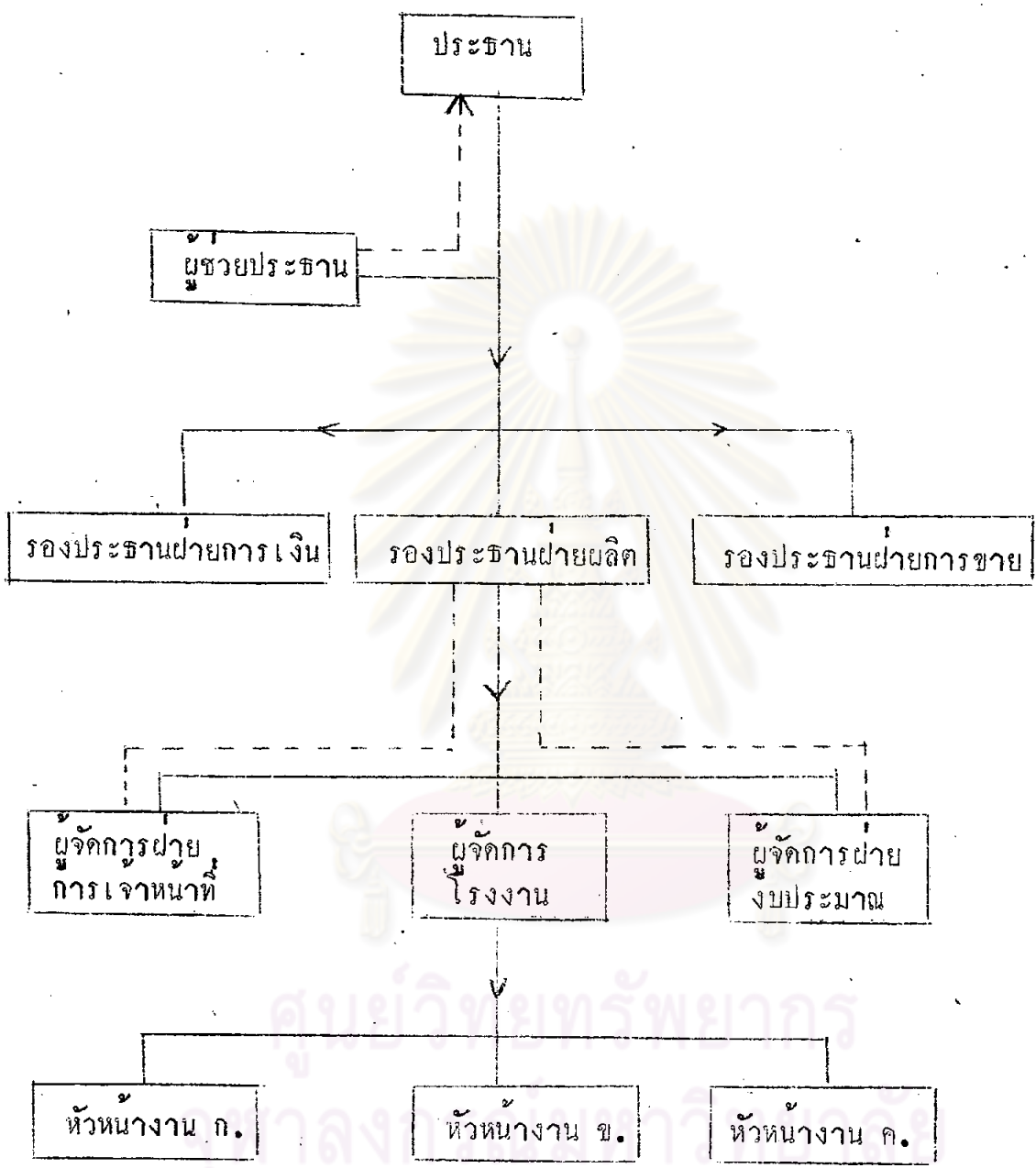
### ประเภทของงานฝ่ายช่วยอำนวยการ

ได้มีข้อเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องประเภทต่าง ๆ ของฝ่ายช่วย  
อำนวยการไว้หลายอย่าง เช่น Robert T. Golombiewski ได้ให้ความเห็น  
ว่างานฝ่ายช่วยอำนวยการแบ่งออกเป็น ๓ ประเภทคือ

๑. "Colleague Style" เป็นลักษณะที่เห็นได้ชัดในวงการทหาร  
ซึ่งนายทหารคนใดคนหนึ่งได้รับมอบหมายคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ไปปฏิบัติภารกิจ

---

Robert T. Golombiewski, "Toward the New Organizational  
Theories : Some Note on Staff" in O'Donell's, Readings in Public  
Administration. Boston Houghton Mifflin Co., 1966, pp. 66 - 68.



แผนภูมิ แสดงสัมพันธ์ภาพคานอำนาจของ Line และ Staff  
 ..... สัมพันธ์ภาพทาง STAFF  
 \_\_\_\_\_ ทางเดินของ LINE AUTHORITY

รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติตามโดยไม่มีกัณฑ์แย้ง เป็นที่น่าสังเกตว่าลักษณะฝ่ายช่วย  
 อำนวยการประเภทนี้ มีบทบาทเป็นได้ทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ขึ้น  
 อยู่กับสภาพการว่าเป็นการรับคำสั่งหรือเป็นผู้สั่ง

๒. "Alter ego" ประเภทนี้ต่างกับประเภทแรกก็คือ "คำสั่ง"  
 ที่มาจากฝ่ายนี้ต้องปฏิบัติตามอย่างเป็นทางการเพราะเป็นการรับมอบอำนาจ การ  
 รับฟังคำสั่งเป็นเสมือนเช่นการรับคำสั่งโดย รองจากผู้มีอำนาจหน้าที่นั้น ๆ เช่น  
 ผู้บัญชาการได้แต่งตั้งเสนาธิการทหารขึ้นมา ดังนั้นคำสั่งจากเสนาธิการทหารจึง  
 เปรียบเสมือนคำสั่งจากผู้บัญชาการ

๓. "Neutral and inferior" ลักษณะนี้จัดอยู่นอกสายการควบคุม  
 บังคับบัญชา มีลักษณะเป็นการให้คำแนะนำอย่างแท้จริง ไม่มีการออกคำสั่งจาก  
 ฝ่ายงานช่วยอำนวยการประเภทนี้ อ่างกับสองประเภทแรกที่พยายามสอดแทรก  
 งานเข้าไปอยู่ในสายการบังคับบัญชาเป็นการปฏิบัติมากกว่า "คิด" หรือเป็นการ  
 กระทำพอ ๆ กับการให้คำแนะนำ

การแบ่งประเภทของงานฝ่ายช่วยอำนวยการดังกล่าวของ Golembiewski  
 นั้น เป็นลักษณะการแบ่งที่เน้นค่านการทหารเป็นสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับแนว  
 ความคิดในเรื่องประเภทของฝ่ายงานช่วยอำนวยการของบุคคลอื่น ๆ เช่น Louis  
 A. Allen หรือ George R. Terry ซึ่งทั้งสองคนหลังได้แบ่งประเภทของ  
 ฝ่ายงานช่วยอำนวยการคล้าย ๆ กับ Golembiewski เพียงแต่แตกต่างกันบ้าง  
 ในรายละเอียดบางประการ อันเป็นการเหมาะสมที่จะใช้อธิบายการบริหารงาน  
 ทั้งในค่านทหารหน่วยราชการพลเรือนอื่น ๆ และภาคเอกชน โดยได้แบ่งฝ่ายงาน  
 ช่วยอำนวยการออกเป็น ๒ ประเภทกว้าง ๆ คือ

ดูรายละเอียดได้ใน Louis A. Allen, Management And Organi -  
 zation, (Tokyo : McGraw-Hill Kogakusha, Ltd., 1958), pp.215 - 249.



๑. ประเภทส่วนบุคคล ( Personal Staff )
๒. ประเภทผู้เชี่ยวชาญ ( Specialist Staff )

๑. ประเภทส่วนบุคคล ( Personal Staff ) หมายถึง เจ้าหน้าที่  
 ที่ให้คำปรึกษาแนะนำและให้บริการแก่ผู้บริหารคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่  
 ดังกล่าวมักจะมีไว้เพื่อช่วยเหลือผู้บริหารระดับสูง เช่น ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย  
 ประธานบริษัท เป็นต้น งานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกประเภทนี้ยังแบ่งออกเป็น ๒  
 ประเภท คือ Staff assistant และ Line assistant

๑.๑ Staff Assistant หมายถึง "ผู้ช่วย" ประเภทต่าง ๆ  
 เช่น ผู้ช่วยผู้บริหารสูงสุด (Executive assistant) ผู้ช่วยฝ่ายธุรการ (Adminis-  
 trative Assistant) ผู้ช่วยคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ (special  
 assistant) หน้าที่ของฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก คือ ช่วยผู้บริหารคนใด  
 คนหนึ่งตามที่ผู้บริหารขอให้ช่วย และปฏิบัติในนามของผู้บริหาร ทั้งนี้เพราะตน  
 ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งให้ผู้อื่นปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่งในนามของตน

๑.๒ Line Assistant หมายถึงตำแหน่ง "รอง" ทั้งหมด  
 เช่น รองผู้จัดการ (assistant manager) รองผู้อำนวยการ (assistant  
 director) ฯลฯ ลักษณะของฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวกที่นอกเหนือ  
 จากการให้คำปรึกษาแนะนำและให้บริการแก่ผู้บริหารมีดังนี้คือ

Staff Assistant นี้ยังแบ่งย่อยออกได้ ๔ ประเภท ได้แก่  
 Assistant to and Staff Assistant, Executive Assistant, Special  
 Assistant Administrative Assistant กระจายละเอียดใน  
 พรณิ ประเสริฐราช, วีรนาถ มานะกิจ และ ประทุมวรรณ สุพรรณโอชากุล,  
การจัดองค์การและการบริหาร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๕),



- (ก) ปฏิบัติงานแทนผู้บริหารคนใดคนหนึ่ง ในนามของผู้บริหารคนนั้น ทั้งนี้เพราะผู้บริหารดังกล่าวไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติงานได้
- (ข) มีสิทธิที่จะสั่งการแทนผู้บริหารในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ได้มอบหมาย

๒. ประเภทผู้ชำนาญการ (Specialized Staff) มีลักษณะดังนี้ คือ

- ๒.๑ เป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำบริการแต่ไม่มีอำนาจหน้าที่เหนือผู้อื่น
- ๒.๒ เป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำและบริการแก่หน่วยงานทุกหน่วยงานในองค์การโดยส่วนรวม ไม่จำกัดว่าเป็นหน่วยงานใด หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ
- ๒.๓ เป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำและบริการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งตนมีความรู้ความเชี่ยวชาญ

ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกประเภทนี้แตกต่างจากประเภทส่วนบุคคล (Personal Staff) ในแง่ที่ว่าประเภทผู้ชำนาญการ จะทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและแนะนำในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และยังคงทำหน้าที่ดังกล่าวให้แก่หน่วยงานทุกระดับ ทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก ตัวอย่างของฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกประเภทผู้ชำนาญการ ได้แก่ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายคนควาวิจัย ฯลฯ ส่วนฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกส่วนบุคคลนั้น จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและบริการให้แก่ผู้บริหารคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในการปฏิบัติงานดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามความต้องการของผู้บริหารที่ตนประจำอยู่ ส่วนฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกประเภทผู้ชำนาญการจะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำและบริการแก่หน่วยงานทุกระดับ การที่หน่วยงานทุกระดับจะต้องใช้ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกประเภทผู้ชำนาญการ ก็เพราะหน่วยงานอื่น ๆ ไม่มีความชำนาญพิเศษหรือเวลาเพียงพอ

ความสำคัญของผู้ช่วยอำนวยการและการนำระบบผู้ช่วยอำนวยการมาใช้ใน  
ประเทศไทย

จากความสับสนซับซ้อนในการบริหารงานและการควบคุมสั่งการที่ทวีมากขึ้น  
ทุกที ๆ ยิ่งทำให้ต้องพึ่งพาอาศัยกับผู้ช่วยอำนวยการมากขึ้นเป็นเงาตามตัว  
เห็นได้จาก การนำเอาผู้ช่วยอำนวยการไปใช้อย่างแพร่หลายทั้งในรูปการปกครอง  
แบบประธานาธิบดีและแบบรัฐสภา

ในระบบที่ปรึกษาประธานาธิบดี (presidential advisory system)  
นั้น อาจมีน้อยคนที่จะให้ความสนใจถึง "อิทธิพล" (influence) และ  
"ศักยภาพของอิทธิพล" (potential influence) ของผู้ช่วยอำนวยการ  
แต่ที่เป็นจริงแล้วทั้งสมาชิกวุฒิสภาและบรรดาเจ้าหน้าที่ข้าราชการชั้นสูงต่างก็พากัน  
วิจารณ์ถึงการแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งนี้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของสิทธิพิเศษของรูปแบบ  
พรรคพวก และทำเนียบขาวเป็นการรวมและเกือบจะผูกขาดเอาผู้ชำนาญการ  
ที่มีความสามารถที่สุดไว้ เป็นที่ยอมรับกันว่างานของประธานาธิบดี เช่น สหรัฐ  
เป็นงานที่ต้องมีความรับผิดชอบอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านกรวางนโยบาย  
อย่างหลักแหลม ผู้ที่จะช่วยประธานาธิบดีได้อย่างดี ก็คือบรรดาที่ปรึกษาและผู้ช่วย  
ทั้งหลาย เมื่อพิจารณาจากการบริหารงานในสมัยประธานาธิบดี ไอเซนฮาวร์ และ  
ประธานาธิบดี เคนเนดี จะเห็นได้ว่ามักมีผู้ชำนาญการที่ปรึกษา คณะกรรมการ  
ทำงานพิเศษมากมาย ได้มีการรวมนักวิชาการต่าง ๆ เข้ามาร่วมงานโดยตรง  
ในสมัยประธานาธิบดี แฟรงคลิน รูสเวลต์ ที่ได้ตั้งคณะกรรมการบริหารงาน  
(Committee on administrative management) เพื่อเป็นฝ่ายงานช่วยส่วนตัว

ของประธานาธิบดีมากกว่าที่จะให้เป็นสถาบัน และในปี ค.ศ. ๑๙๓๔ จึงได้จัดตั้งสำนักงานบริหารงานของประธานาธิบดี ( The Executive Office of the President ) ขึ้นอย่างเป็นทางการ แตกต่างไปจากสำนักงานส่วนตัวที่ทำเนียบขาว

สำหรับในระบบรัฐสภา หรือระบบที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรี ( Staff Agencies in Cabinet System ) นั้น งานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกภายใต้คืออิทธิพลการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เช่น ในอังกฤษและฝรั่งเศส แม้ว่าความสำคัญและอิทธิพลของงานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกจะไม่มีมากเท่ากับงานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกในระบบประธานาธิบดีก็ตาม แต่ก็นับว่ามีบทบาทและความสำคัญอยู่ไม่น้อย ฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวกของอังกฤษและฝรั่งเศสคล้ายคลึงกันมาก มีที่แตกต่างกันบ้างเล็กน้อย เช่น ระดับตำแหน่งผู้ช่วยว่าควรอยู่ที่ไหน และแบบการควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งต่างจากระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา

สำหรับตำแหน่งผู้ช่วยซึ่งอาจเป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรีหรือเลขาธิการรัฐมนตรี ที่ขึ้นอยู่กับระบบของฝรั่งเศสนั้นได้ชื่อว่า "แซ็ง" กวาของอังกฤษ คือ รัฐมนตรีของฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต่อการ

---

รายละเอียดเกี่ยวกับระบบที่ปรึกษาประธานาธิบดี ตลอดจนฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกในการปกครองมตรัฐและท้องถิ่นของอเมริกา ดูได้ใน Felix A Nigro and Lloyd G. Nigro, Modern Public Administration, Fourth edition. (New York : Harper and Row, 1977), pp.157 - 173.

ปฏิบัติงานของกระทรวง แทนที่จะเป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงอย่างเช่นของอังกฤษ จึงไม่เป็นปัญหาว่าบรรดาผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายช่วยอำนวยการจะไม่มีอิทธิพลและอำนาจเพียงพอเป็นรัฐมนตรีเองตรงกันข้ามกับอังกฤษ ซึ่งปลัดกระทรวงมีอำนาจในการประสานงานโดยเด็ดขาด เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเป็นการแยกฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำออกจากกัน แต่ของฝรั่งเศสบางครั้งรัฐมนตรีก็ยังเป็นข้าราชการประจำ

ถึงแม้ว่าฝ่ายช่วยอำนวยการจะมีบทบาทไม่เท่ากันในแต่ละระบบการปกครองหรือแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ก็คือความสำคัญของงานฝ่ายช่วยอำนวยการได้ทวีขึ้นอย่างรวดเร็ว และแน่นอนตัวบุคคลในฝ่ายช่วยอำนวยการย่อมมีบทบาทและอิทธิพลอย่างมากในการบริหารงานตลอดจนในวงการเมืองการปกครองประเทศในฐานะที่เป็นผู้กลั่นกรองข้อมูลข่าวสารและให้คำปรึกษา อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายช่วยอำนวยการเป็น "มันสมอง" ของผู้บริหารประเทศซึ่งบางครั้งอาจเป็นผู้ชี้แนะหรือเสนอวิธีดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งเป็นผู้เสนอทางเลือกให้ผู้ชี้แนะ โดยที่ผู้ชี้แนะเป็นแต่เพียงผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายตามที่ฝ่ายช่วยอำนวยการเสนอมาให้เลือกปฏิบัติ

การนำเอาแนวความคิดของระบบฝ่ายช่วยอำนวยการเข้ามาใช้ในประเทศไทยนั้น นับว่าฝ่ายทหารเป็นต้นตำหรับและได้นำมาใช้อย่างแพร่หลายก่อนระบบอื่น ๆ คำว่า "ฝ่ายช่วยอำนวยการ" ในทางทหารก็คล้ายคลึงกับของพลเรือน คือหมายถึง เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการช่วยผู้บังคับบัญชาในด้านการบริหารงาน แต่ไม่มีหน้าที่ในการสั่งการหรือรับผิดชอบโดยตรงต่อผลงานนั้น ๆ งานของฝ่ายช่วยอำนวยการในทางทหารดังกล่าวได้แก่ งานรวบรวมข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ เสนอให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ทำแผนต่าง ๆ เสนอให้ผู้บังคับบัญชาอนุมัติ เพื่อออกเป็นคำสั่งประสานงานและกำกับดูแลให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติตรงตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา รายงานและเสนอแนะทางแก้ไขในเมื่อมีปัญหาในการ



ปฏิบัติเกิดขึ้นเมื่อให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการและติดตามผลการก้าวหน้าของการปฏิบัติงาน

ตัวอย่างของงานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกโดยสรุปเห็นได้จากกองทัพบก กล่าวคือ กองทัพบกไทยกำหนดการจัดและความรับผิดชอบของฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกหลักการของกองทัพสหรัฐอเมริกา ซึ่งแบ่งฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกออกเป็น ๔ ประเภท คือ

๑. ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกประสานงาน (Coordinating Staff) เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกซึ่งทำหน้าที่ในการประสานงาน รวบรวมข้อเท็จจริง เสนอผู้บังคับบัญชา ทำประมาณการณ (Making estimates) ให้ขอเสนอแนะ ทำแผนและคำสั่ง (preparing plan & orders) และกำลังพล (supervision)

๒. ฝ่ายกิจการพิเศษ (Special Staff) เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกที่มีความรู้และความชำนาญในสาขาเฉพาะวิชา ถึงแม้ว่าตามเขตความรับผิดชอบข้างจำกัดกว่าฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกประสานงานแต่ก็เป็นสาขาความรู้ที่ผู้บังคับบัญชาสนใจเป็นพิเศษ

๓. นายทหารคนสนิท (Personal Staff) เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาอาจเรียกตัวฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกหลักคนใดคนหนึ่งมาทำหน้าที่อื่นที่หน้าที่หนึ่งก็ได้

๔. นายทหารติดต่อ (Liaison officer) เป็นตัวแทนของผู้บังคับบัญชาซึ่งประจำอยู่ในสำนักงานแห่งอื่นเพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสาร ประสานงาน และร่วมกันทำงานเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>๒</sup>

---

ชาญ สุวรรณวิภัง, "การบริหารงานของฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกในกรมแพทย์ทหารบก" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๓ - ๔.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔.

การนำฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกมาใช้ในประเทศไทยโดยเริ่มจากฝ่ายทหาร นั้น มีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือความต้องการและความพยายามที่จะจัดระบบ บริหารใหม่ประสิทธิภาพสามารถปฏิบัติงานอย่างรวดเร็วถูกต้องตามอย่างประเทศ ทางตะวันตก ฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวกทางทหารนั้นโดยสรุปแล้ว ก็แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทส่วนบุคคล (Personnel Staff) และประเภทผู้เชี่ยวชาญ (Specialist Staff) ดังที่ได้จำแนกไว้ตอนต้นของบทนี้

การตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกในการ บริหาร ทำให้มีการนำไปใช้ในการบริหารด้านอื่น ๆ อย่างแพร่หลาย เช่น ทาง คำนินติบัญญัติ ก็ออกมาในรูปของ สำนักเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่สำคัญ ในการเป็นศูนย์บริการความสะดวกและข้อมูลรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ให้แก่ สมาชิกรัฐสภา หรือแม้กระทั่งในรูปของ "คณะกรรมการ" ซึ่งเป็นกลไกที่มี บทบาทอย่างยิ่งในการดำเนินงานของรัฐสภา" เป็นต้น ในที่นี้จะไม่กล่าวถึง รายละเอียดในการนำฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวกไปใช้ในการบริหารงานในด้านต่าง ๆ แต่จะกล่าวถึงการนำฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวกไปใช้ในการบริหารงานของฝ่าย บริหาร อันได้แก่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการบริหารงานของข้าราชการ ประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารงานราชการส่วนกลาง

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ได้มีผู้ศึกษาบทบาทของฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกทางฝ่ายนิติบัญญัติไว้หลาย ทาน เช่น จ้างงค์ สายโสภณ บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ เอกสารการศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๑๖.

ในฝ่ายบริหารหรือในส่วนข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ นั้น ก็ได้นำเอาความคิดของฝ่ายช่วยอำนวยการมาใช้เรื่อยมา แต่เห็นได้อย่างเด่นชัดในสมัยของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในสมัยนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่าผู้นำคนนั้นสนใจนำเอาความคิดฝ่ายช่วยอำนวยการเข้ามาใช้กับฝ่ายพลเรือนหรือฝ่ายบริหาร ปรากฏครั้งแรก ด้วยการเสริมเสียงสนับสนุนให้แก่คน คือ ปรับปรุงหน่วยงานฝ่ายช่วยอำนวยการของตนขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่นายกรัฐมนตรีต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้ และได้พยายามนำโครงสร้างของระบบฝ่ายช่วยอำนวยการของท่าเทียบขามาประยุกต์ใช้ในสำนักนายกรัฐมนตรี<sup>๒</sup>

การที่ศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่นายกรัฐมนตรีนั้น มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยอำนาจอธิปไตยถูกแบ่งเป็น ๓ ทาง แต่ในหลักรัฐศาสตร์จะต้องถือว่า อำนาจอธิปไตยแบบไทยนี้มีใช่เป็นการแยกอำนาจเป็น ๒ ฝ่ายอย่างของสหรัฐอเมริกาหรือฝรั่งเศส แต่เป็นแบบหลอมอำนาจ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายเดียวกัน คือ คณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่ต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาและจะอยู่ในตำแหน่งได้ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา ส่วนอำนาจตุลาการได้แยกออกมาบ้างแต่ไม่ถึงกับเด็ดขาดเพราะในทางปฏิบัติก็ยังมีส่วนถูก

ได้มีการปรับปรุงส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีครั้งใหญ่ ตาม "พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๒" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๒๔ (๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒) หน้า ๑-๑๑.

<sup>๒</sup> การจัดส่วนราชการเพื่อการรวมศูนย์อำนาจดังกล่าว มีรายละเอียดใน ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๑๐๐ - ๑๐๕.

ควบคุมการบริหาร การเงิน การงบประมาณจากฝ่ายบริหารอยู่มาก

เมื่อเป็นการปกครองในแบบหลอมอำนาจหรือร่วมกันใช้อำนาจ เช่นนี้ ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็แยกกันไม่ค่อยออก และเมื่อมองจากวิวัฒนาการทางการเมืองของไทยในอดีต ตลอดมาจนถึงปัจจุบันก็จะเห็นว่า อำนาจบริหารได้เพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ จนมีอำนาจครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างสมบูรณ์ในบางสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติมักจะเข้าเป็นนายกรัฐมนตรีเสียเองนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเพียงสิ่งที่สนับสนุนและสร้างความชอบธรรมตามรูปแบบให้แก่ฝ่ายบริหารเท่านั้น และเมื่อพิจารณาทางฝ่ายบริหารซึ่งตามรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าอำนาจนี้ตกอยู่แก่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีหรือตามหลักที่เรียกว่า "เป็นอันดับหนึ่งในบรรดาผู้เสมอกัน" เท่านั้น ได้มีอำนาจเพิ่มพูนขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่แท้จริงและเด็ดขาด

การนำฝ่ายช่วยอำนาจการเข้าใช้เพื่อเสริมสร้างอำนาจของนายกรัฐมนตรีอีกทางหนึ่งนั้น ได้ทำให้เกิดความยุ่งยากสับสนในสำนักนายกรัฐมนตรีไม่น้อย กล่าวคือ การแบ่งส่วนราชการส่วนกลางซึ่งแบ่งออกเป็นกระทรวงต่าง ๆ นั้น ไม่มีความสับสนในหลักการนัก เพราะเป็นการจัดแบ่งอย่างง่าย ๆ คือ จากกระทรวงเป็น กรม กอง แผนก ฯลฯ เว้นแต่สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีการจัดแบ่งหน่วยงานที่ยังไม่สามารถจะชี้หลักการได้ เพราะตัวสำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็น

---

อมร รักษาสิทธิ์, "สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนานโยบายในประเทศไทย," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ๑๕ (มกราคม ๒๕๑๔) : ๒๘.

กระทรวง ๆ หนึ่ง ถึงกับในชั้นหลังนี้ก็ได้มีการตั้งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้น สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๓ อย่าง คือ ให้บริการแก่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และปฏิบัติงานอื่น ๆ ซึ่งมีได้เป็นหน้าที่ของกระทรวงใด โดยเฉพาะ แต่สำนักนายกรัฐมนตรีก็มีหน่วยงานในสังกัดถึง ๑๘ หน่วย กับทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งควบคุมมหาวิทยาลัยของรัฐบาลทุกแห่ง (ดูรายละเอียดในภาคผนวก)

แต่ที่สร้างความสับสนในคานหลักวิชาและหลักกฎหมายก็คือ บรรดาหน่วยที่มีอยู่ ๘ หน่วยที่มีฐานะเหมือนกระทรวงเหมือนกัน เพราะมีผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวง ซึ่งหมายถึงว่างานประจำต่าง ๆ ของ ๘ หน่วยนั้น (คือ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.), และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) สามารถนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านการพิจารณาของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้แต่เดิมหัวหน้าหน่วยต่าง ๆ ทั้ง ๘ หน่วยนี้ ส่วนมากมีฐานะเป็นข้าราชการการเมือง จึงมีผู้เห็นควรให้ถือว่ามีฐานะไม่ต่ำกว่าปลัดกระทรวงซึ่งเป็นข้าราชการประจำ แต่ในปัจจุบันนี้หัวหน้าหน่วยต่าง ๆ ยกเว้นสำนัก

๑ "พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี มาตรา ๓ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๖," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ (๒๒ พฤษภาคม ๒๕๐๖), หน้า ๒๕.



เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ก็กลายเป็นข้าราชการประจำไปหมดแล้ว

อมร รักษาสัตย์ แห่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้พิจารณา ลักษณะดังกล่าวแล้วเห็นว่า การแบ่งส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีมีความ สัมพันธ์ในแนวความคิดและทฤษฎีของการแบ่งส่วนราชการอยู่อย่างน้อยถึง ๔ ประเด็น ควบคู่กัน คือ ๒

๑. บทบาทของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรียังไม่แน่นอน เพราะ ในระบบที่ถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบงานฝ่ายบริหารที่แท้จริงนั้น นายกรัฐมนตรีเป็นเพียงประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ในการจัดหน่วยงาน จึงต้องถือว่า สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานสูงสุด

๒. บทบาทของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี ยังไม่ชัดเจนเหมือนกับกระทรวงอื่น ถ้าจะถือสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกระทรวงเหมือนกระทรวงอื่นก็ต้องมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและปลัดกระทรวง เสียให้ชัดเจน แยกงานของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีออกไปต่างหาก

ตำแหน่งเหล่านี้เปลี่ยนกลับไปกลับมา กล่าวคือ เกมที่เดียวเป็น ข้าราชการประจำ แล้วเปลี่ยนมาเป็นข้าราชการการเมือง (พ.ร.บ. จัด - ระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๘, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๓ ตอน ๘ (๒๕ มกราคม ๒๕๑๘) หน้า ๘๒ - ๘๓) ภายหลังก็ เปลี่ยนเป็นข้าราชการประจำอีก.

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖ - ๒๗ และเรื่องนี้จะได้อีกกล่าวต่อไปใน บทที่ว่าด้วยปัญหาการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี.

๓. การที่มีหน่วยงานเทียบเท่ากระทรวงถึง ๓ - ๔ หน่วยในสำนักนายกรัฐมนตรี ย่อมทำให้การประสานงาน การควบคุมงาน การบังคับบัญชา ฯ เป็นไปได้ยาก สับสน ไม่อยู่ในระเบียบแบบแผนเดียวกันไม่เสมอหน้ากัน (เช่น แต่ละหน่วยมีฐานะเป็น อภ.กรม และ อภ.กระทรวงพร้อมกัน การปกครอง บังคับบัญชาว่าเห็นความชอบก็จะ เกิดความลึกลับไม่เหมือนกัน)

๔. หลักเกณฑ์วิธีการและบทบาทของข้าราชการการเมืองหลายตำแหน่ง ในการควบคุมการบริหารงานของข้าราชการประจำยังสับสนไม่ชัดเจนเหมือน กระทรวงอื่นที่มีปลัดกระทรวง เป็นตัวกลางที่จะรับแรงผลักดันของนักการเมืองมิให้ ไปถึงข้าราชการประจำได้

ถึงแม้จะมีความยุ่งยากสับสนอยู่มากในการจัดหน่วยราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี แต่เพื่อความเข้าใจในการวิจัยครั้งนี้ เราสามารถแบ่งหน่วยงาน ดังกล่าวในฐานะฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวกของรัฐบาลได้ ๒ ประเภท ตามหลักการแบ่ง ชนิดของฝ่ายงานช่วยอำนวยความสะดวกที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น คือ

๑. ประเภทส่วนบุคคล (Personal Staff) ได้แก่ หน่วยงาน ที่มีหน้าที่เน้นหนักในการให้บริการและความสะดวกแก่ผู้บริหาร เช่น นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี เป็นต้น หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของหน่วยงานประเภทนี้คือ การประสานงาน ในแง่ที่ว่า เป็นจุดที่หนังสือต่าง ๆ ผ่านเข้ามาเพื่อเตรียมจัดให้ถูก ระเบียบการ หรือกลั่นกรองเสียก่อนที่จะนำเสนอผู้บริหารต่อไป หน่วยงานใน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำหรับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนั้น ได้กล่าวไว้แล้ว ในตอนท้ายของบทที่ ๑ ในที่นี้จึงขอกล่าวถึงหน่วยงานที่เหลือพอสังเขป

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์ งาน นโยบาย งานที่ปรึกษา ซึ่งเป็นการช่วยนายกรัฐมนตรีในการตัดสินใจ และ

ประสานงานนโยบายระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ช่วยการปฏิบัติงานของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษาคณะที่ปรึกษาต่าง ๆ รวมทั้งการประสานงานกับรัฐสภาและพรรคการเมืองต่าง ๆ หน่วยงานนี้เดิมเรียกว่า สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ซึ่งแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๑๐ กอง ที่สำคัญคือกองนโยบายภายในประเทศ กองนโยบายภายนอกประเทศ และกองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่คล้ายกับสำนักงานปลัดกระทรวงทั่ว ๆ ไป ได้แก่ การเสนอนโยบายใหม่ ๆ การควบคุม และประสานงานของหน่วยใต้สังกัดให้ปฏิบัติไปตามแผนและนโยบายที่วางไว้ให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมากกว่าหน่วยงานหนึ่ง โดยเฉพาะในระยะหลัง ๆ นี้ สำนักงานนี้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นบ่อย ๆ ในอดีตหน่วยนี้ได้รับมอบหมายงานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะเหตุที่อำนาจของนายกรัฐมนตรีได้เพิ่มพูนขึ้นเป็นลำดับมา ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ สำนักนายกรัฐมนตรีมีหน่วยในสังกัดเพิ่มขึ้นมากมายจนถึงกับต้องแยกกรมหลายกรมออกไปอยู่ในสังกัดกระทรวงอื่น ๆ หรือไปตั้งหน่วยเทียบเท่ากระทรวงขึ้นใหม่

นอกจากนี้ น่าสังเกตว่า สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีถูกถือว่าเป็นผู้มีอาวุโสสูงกว่าบรรดาปลัดกระทรวงอื่น ๆ (ทำนองเดียวกับ Cabinet Secretary

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖, "ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๑๘๕ (๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕), หน้า ๑ - ๑๖.

ของรัฐบาลที่จัดรูปแบบอังกฤษ) ดังนั้น จึงได้รับมอบหมายให้เป็นประธานในการประชุมระหว่างกระทรวงเป็นส่วนมาก ในทำนองเดียวกันถ้ามีการตั้งคณะกรรมการจากกรมต่าง ๆ ของหลายกระทรวง ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีก็มักจะ เป็นประธาน โดยเหตุนี้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงมีโอกาสให้ความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อยู่มาก

๒. ประเภทผู้ชำนาญการ (Specialist Staff) ได้แก่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน หน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่จัดอยู่ในประเภทนี้ เช่น หน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีโดยตรง คือ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงาน ปปป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงาน กพ. ตลอดจนหน่วยงานที่สังกัดอยู่กับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานพลังงานแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ กรมประมงชั่วคราว กรมวิเทศสหการ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(รายละเอียดอำนาจหน้าที่และการจัดส่วนราชการของหน่วยราชการทั้ง ๒ ประเภทนี้ดูได้ในภาคผนวก)

นอกจากหน่วยงานฝ่ายช่วยอำนาจการและคณะกรรมการประจำต่าง ๆ ที่มีสำนักงานเลขาธิการขนาดใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือดังได้กล่าวมาแล้ว รัฐบาลยังมีคณะที่ปรึกษาคณะกรรมการต่าง ๆ ตลอดจนข้าราชการการเมือง เป็นฝ่ายช่วยอำนาจการอีกทางหนึ่งด้วย

คณะที่ปรึกษาที่สำคัญ ๆ คือ

๑. คณะที่พิจาราระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี
๒. คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี
๓. คณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี
๔. คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐของนายกรัฐมนตรี

๑. คณะที่พิจาราระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี เป็นคณะที่ปรึกษาเก่าแก่ที่สุดที่รัฐบาลต่าง ๆ ในอดีตได้ตั้งขึ้นสืบเนื่องกันต่อมา มีหน้าที่สำคัญคือ การให้ความเห็นแก่นายกรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการทั้งหมด รวมทั้งการก่อตั้งและยุบรวมหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและความประหยัด พร้อมทั้งการป้องกันการทำงานซ้ำซ้อน แต่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษานี้มักจะเป็นการจัดส่วนราชการและอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการใหม่ ๆ หรือส่วนราชการที่มีอยู่เดิม แต่ต้องการจะขยายงานมากขึ้น ส่วนการปฏิรูปการบริหารขนานใหญ่ การแก้ไขระเบียบแบบแผนข้อบังคับเก่าแก่ล้าสมัย ตลอดจนการยกเลิกงานที่หน่วยราชการต่าง ๆ ทำซ้ำซ้อนกันยังไม่ไต่ผลเท่าที่ควร ที่เป็นเช่นนี้เพราะคณะที่ปรึกษา ๆ ทำหน้าที่ได้แต่เพียงให้ความคิดเห็นต่อนายกรัฐมนตรี ส่วนการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายเป็นของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะที่ปรึกษา ๆ จึงพยายามปฏิบัติงานเท่าที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะให้ความยินยอมเห็นด้วยตามสมควรเสียก่อนที่จะนำไปเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อมิให้เป็นปัญหาหนักใจของคณะรัฐมนตรี เพราะรัฐมนตรีจากกระทรวงมักจะต่อสู้เพื่ออำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดมากกว่าที่จะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และนโยบายส่วนรวมของรัฐบาล งานของคณะที่พิจาราระเบียบบริหาร ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิรูปชนิดค่อยเป็นค่อยไป แต่พยายามให้มีความสืบเนื่องกันตลอดเวลา °

° รายละเอียดดูได้ใน อมร รักษาสิทธิ์, "การปรับปรุงการบริหารราชการแบบต่อเนื่องโดยอาศัยชายการประสานงานและปรับปรุงระบบย่อย,"

วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ๑๔ (กรกฎาคม ๒๕๑๗) : ๒๘๒ - ๓๐๐.



คณะที่ปรึกษา ฯ แบ่งงานออกเป็นหลายคานและตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณาในรายละเอียดขึ้นหลายชุดที่สำคัญ คือ

- คณะอนุกรรมการแบ่งส่วนและจัดอัตรากำลัง
- คณะอนุกรรมการประสานงานการบริหารของส่วนราชการที่ทำหน้าที่ใช้ทรัพยากรและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการที่ซ้ำซ้อนและไม่คุ้มค่า

อนุกรรมการมักแต่งตั้งจากราชการจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ แต่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นแกนกลางของคณะที่ปรึกษา ฯ และคณะอนุกรรมการ คือนักวิเคราะห์ของกองอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกพ. โดยมีกองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ประสานงานคานการ จัดประชุมและสรุปผลการพิจารณาของคณะที่ปรึกษา ฯ เสนอต่อนายกรัฐมนตรีก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

๒. คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๕๐๑ เมื่อ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติแล้วมีความต้องการที่จะออกกฎหมายในรูปคำสั่งหรือประกาศคณะปฏิวัติและรูปพิเศษอื่น ๆ เช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เพื่อความเร่งด่วนและความสะดวกยิ่งกว่าจะรอส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมักจะใช้เวลาพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อย่างรอบคอบและใช้เวลานาน ที่จริงคณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ กับคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ทำหน้าที่คล้าย ๆ กัน และตัวบุคคลก็ซ้ำกันไม่น้อย เพียงแต่คณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ ทำหน้าที่สนองตอบความต้องการของฝ่ายการเมืองได้มากกว่ารวดเร็วกว่าเท่านั้น โดยเหตุที่ประเทศไทยอยู่ในภาวะการปกครองที่มีความฉุกเฉินตลอดมา ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ ดังนั้นคณะที่ปรึกษากฎหมายจึงมีงานทำมากตลอดมา

๓. คณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี ตั้งขึ้นในสมัยของ ฯ นายกรัฐมนตรี สัญญา ธรรมศักดิ์ เมื่อ ๖ มิถุนายน ๒๕๑๓ เพราะเหตุที่รัฐบาล

ต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจมากขึ้น และมีผู้วิจารณ์นโยบายทางเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา สันนิษฐานว่า เติบโตทางเศรษฐกิจนี้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ช่วยทำหน้าที่นี้แก่รัฐบาลได้อย่างเพียงพอ จึงมีได้มีคณะที่ปรึกษาคำนับขึ้นต่างหาก ต่อมาสภาพัฒนา ฯ คงจะทำหน้าที่ได้ไม่ครบถ้วนหรือมีความจำเป็นทางการ เมืองเกิดขึ้นจึงต้องมีคณะที่ปรึกษาคำนับขึ้น

๔. คณะที่ปรึกษาคำนับของรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ.๒๕๐๒ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของ "คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ" แต่ที่จริงเป็นคณะที่ปรึกษาคนละชุดกันมีตัวบุคคลไม่ซ้ำกัน ดังนั้นต่อมาจึงถือว่าเป็นคณะที่ปรึกษาคนละคณะ คณะที่ปรึกษาคณะนี้มีหน้าที่เสนอความคิดเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับองค์การรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานที่รัฐร่วมทุนหรือให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปรับปรุงกิจการให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งพิจารณา รวมแยก เลิก หรือแปลงรูป เพิ่มหรือลดการร่วมทุน การให้ความช่วยเหลือแก่องค์การเหล่านั้น

แม้ว่าคณะที่ปรึกษา ฯ คณะนี้จะได้ตั้งต่อเนื่องกันมาช้านานแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามี การเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารการจ้ดหน่วยงาน การเพิ่ม ลด รัฐวิสาหกิจมากนัก ผลงานของคณะที่ปรึกษานี้ยังไม่มี การรวบรวมมาเผยแพร่แก่ประชาชนและนักศึกษาผู้สนใจแต่อย่างใด

คณะกรรมการต่าง ๆ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้น เพื่อช่วยพิจารณาโครงการ เสนอแนวนโยบาย ควบคุมการบริหารงานของหน่วยราชการ ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เท่าที่ผ่านมารัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ จำนวนมาก \* คณะกรรมการพิจารณาโครงการที่สำคัญ ๆ

\* การแต่งตั้งคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีนี้มีเป็นประเด็นที่นักศึกษาวิจัยต่อไปอย่างมากกว่าได้ปฏิบัติงานใดเลยอย่างไร มีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรบ้าง เพราะการแต่งตั้งกรรมการเหล่านั้นมีบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีแทบทุกครั้ง.

ไคแก

๑. คณะกรรมการปรับปรุงและประสานงานการก่อสร้างทางหลวง
๒. คณะกรรมการประสานงานการขนส่งและการคมนาคม
๓. คณะกรรมการบริหารโครงการทางหลวงท้องถิ่น
๔. คณะกรรมการพาณิชย์นาวี
๕. คณะกรรมการประสานงานโครงการไฟฟ้าชนบท
๖. คณะกรรมการจรรยา
๗. คณะกรรมการวางแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ
๘. คณะกรรมการศึกษาและประสานงานการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายประชากร
๙. คณะอนุกรรมการพิจารณาการกอนี้กับต่างประเทศ.
๑๐. คณะกรรมการพิจารณาวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้างทาง—  
หลวงตามโครงการเงินกู้หรือโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศ

คณะกรรมการเหล่านี้ได้ตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงมีอายุปฏิบัติงานเท่าที่คณะรัฐมนตรีนั้น แต่ว่าคณะกรรมการเหล่านี้ไม่ได้ประสานงานโดยกองงานที่ปรึกษาและกรรมการของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีทุกคณะไป ส่วนมากกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้เสนอตั้งและปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของกระทรวงนั้น ๆ ดังนั้น ถ้าจะเสนอความเห็นและการดำเนินการในเรื่องใดก็จะต้องเสนอผ่านกระทรวงขึ้นมา คณะกรรมการประเภทนี้ปกติจะไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำของตนเอง ทั้งสายวิชาการและธุรการ ภาระหน้าที่สำคัญจึงตกอยู่กับเลขาธิการของคณะกรรมการ ซึ่งมักเป็นหัวหน้างานผู้รับผิดชอบในงานด้านนั้นหรือผู้รับฝากงานมาทำ จึงไม่ค่อยมีความต่อเนื่อง ความมั่นคง และความเชี่ยวชาญ อันเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการ ๆ ไม่อาจจะทำงานให้โดยลติเท่าที่ควร ปัญหาประเด็นนี้น่าจะได้มีผู้หยิบยกมาวิจัยอย่างยิ่ง เพราะคณะกรรมการดังกล่าวมีจำนวนมาก รัฐบาลต้องเลียงงบประมาณเพื่อคณะกรรมการเหล่านี้ไปปีละมาก ๆ

นอกจากคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นแล้ว ยังมีคณะกรรมการ  
อีกมากมายที่กระทรวง กรม หรือส่วนราชการอื่น ๆ ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทาง  
ประสานงาน อำนวยการ และริเริ่มนโยบายตลอดจนโครงการต่าง ๆ

ข้าราชการการเมือง นอกจากคณะที่ปรึกษาและกรรมการต่าง ๆ แล้ว  
นายกรัฐมนตรียังแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ซึ่งตามพระราช  
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๓ กำหนดให้มี ๒๓  
ตำแหน่ง (แต่บางตำแหน่งตั้งได้หลายอัตรา) เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลืองานด้าน  
ต่าง ๆ ที่สำคัญคือ ที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี โฆษก  
ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการและ  
ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ฯลฯ (เดิมผู้ อำนวยการสำนักงบประมาณ  
และรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณฝ่ายการเมืองกับเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็เป็น  
ตำแหน่งข้าราชการการเมือง แต่ได้มีกฎหมายแก้ไขใหม่เมื่อปี ๒๕๑๓ ให้เป็น  
ตำแหน่งข้าราชการประจำ โดยที่ข้าราชการการเมืองยอมเป็นผู้ใกล้ชิด เป็น  
ที่ไว้วางใจของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ จึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการกรองงาน  
และช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรี ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและอย่างไม่เป็น  
ทางการ

โดยสรุปแล้ว การนำความคิดด้านฝ่ายช่วยอำนวยการมาใช้ในราชการ  
ไทยที่ผ่านมามีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป แต่เห็นได้ชัดที่สุดในสมัยรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์

---

\*พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔  
ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๓," ราชกิจจานุเบกษา,  
เล่มที่ ๘๑ ตอนที่ ๒๐๐ (๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๓), หน้า ๕ - ๑๐.

ธนารักษ์ ซึ่งได้นำฝ่ายงานช่วยอำนวยการมาใช้ช่วยบริหารประเทศ และช่วยเสริมอำนาจของนายกรัฐมนตรีอย่างมาก ทำให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีมากที่สุด นอกจากจะนำฝ่ายช่วยอำนวยการมาใช้โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานโดยตรงแล้ว ยังนำมาใช้ในรูปอื่น ๆ อย่างแพร่หลาย ได้แก่ คณะที่ปรึกษา คณะกรร การต่าง ๆ ตลอดจนข้าราชการการเมือง เป็นต้น

บทบาทของฝ่ายช่วยอำนวยการในรูปต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น นับวันจะมีมากขึ้นทุกที ๆ ตามความสลับซับซ้อนและการเปลี่ยนแปลงของสังคม นำที่จะมีการศึกษาวิจัยในรายละเอียดต่อไป แต่ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงหน่วยงานที่มีบทบาทอย่างมากในการช่วยคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหรือระงับโครงการต่าง ๆ เพียง ๓ หน่วยงานเท่านั้น คือ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณ การคลัง และการวางแผนของประเทศ และมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารโครงการ ดังได้กล่าวแล้วในตอนท้ายของบทที่ ๑ จึงขอกล่าวถึงหน่วยงานทั้งสามนี้อย่างละเอียดต่อไป

ภาระหน้าที่ของกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรี

หน่วยงานทั้งสามนี้มีประวัติความเป็นมาและบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ต่างกัน จึงจะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้เสียก่อน และจะได้สรุปความสัมพันธ์ของหน่วยงานเหล่านี้ที่มีต่อกัน ตลอดจนความสัมพันธ์ของหน่วยงานเหล่านี้กับการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีต่อไปในตอนท้าย



กระทรวงการคลัง เมื่อพิจารณาการจัดส่วนราชการระดับกรมใน  
กระทรวงการคลังในปัจจุบันแล้ว (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) จะมีเพียงสอง  
หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกของคณะรัฐมนตรี คือ กรมบัญชีกลาง  
และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ดังนั้น ในการวิจัยนี้เมื่อกล่าวถึงกระทรวงการคลัง  
จะหมายถึงหน่วยงานทั้งสองนี้เป็นสำคัญ

ความเป็นมาของกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมบัญชีกลาง  
นั้นจะเริ่มกล่าวตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งได้ทรงปรับปรุงการบริหารราชการเสีย  
ใหม่ โดยได้ทรงจัดตั้งกรมต่าง ๆ ขึ้น รวม ๑๒ กรม ในคํานการคลังนั้นได้โปรด  
ให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติและว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะ  
เบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. ๒๔๑๘ ออกใช้ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ  
ในการรับจ่ายและเก็บรักษา ตลอดจนการตรวจสอบทางการเงินไว้อย่างสมบูรณ์  
จึงอาจกล่าวได้ว่าได้มีการวางรากฐานการคลังและการงบประมาณของประเทศ  
ไทยเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๘ และรายได้ของประเทศก็แบ่งออกเป็น ๒  
ส่วนต่างหากจากกัน คือ ส่วนพระองค์และส่วนแผ่นดิน การจัดการดูแลทรัพย์สิน  
ส่วนพระองค์เป็นหน้าที่ของพระคลังข้างที่ สำหรับส่วนของแผ่นดินก็เป็นหน้าที่ของ  
กรมพระคลังมหาสมบัติ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๓๓ พระองค์ได้ยกฐานะหน่วยราชการที่เป็นกรม  
บางหน่วยขึ้นเป็นกระทรวง กรมพระคลังมหาสมบัติก็เปลี่ยนเป็นกระทรวงพระคลัง  
มหาสมบัติและโปรดให้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง เรียกว่า พระราชบัญญัติพระธรรมนูญ  
หน้าที่ราชการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. ๒๔๓๓ ตามพระราชบัญญัติ  
ฉบับนี้ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่รักษาและจ่ายเงินแผ่นดินและสมบัติพัสดุ  
ทั้งปวง ถือบัญชีเงินแผ่นดินและเก็บเงินภาษีอากรเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน  
กระทรวงนี้แบ่งส่วนราชการเป็นหลายกรม เช่น กรมสารบัญชี กรมเก็บ  
กรมตรวจ กรมที่มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน คือกรมสารบัญชี ซึ่ง

ต้องทำงานทั้งด้านการรับการจ่ายและการทำบัญชีควบคุมการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน  
 หนึ่ง นอกจากพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว ยังได้โปรดให้ออกกฎหมายสำหรับควบคุม  
 การเงินของแผ่นดินอีกหลายฉบับ ซึ่ง โปศาล ชัยมงคล ได้ให้เหตุผลว่า  
 สาเหตุประการหนึ่งที่การบริหารการคลังได้รับการปรับปรุงขึ้นมากในรัชสมัยของ  
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ก็อาจเป็นเพราะว่าพระองค์ทรง  
 ดำริที่จะสร้างทางรถไฟขึ้น จึงได้จ้างฝรั่งมาเป็นที่ปรึกษา ที่ปรึกษาได้เสนอ  
 ความเห็นว่าควรกู้เงินจากต่างประเทศมาดำเนินการ แต่การกู้เงินจากต่าง  
 ประเทศนี้ รัฐบาลควรแสดงรายรับ-รายจ่าย และสินทรัพย์ของแผ่นดินให้ปรากฏ  
 เพื่อจะได้เป็นที่เชื่อถือแก่ประเทศที่จะกู้เงิน ดังนั้นจึงได้มีการทำบัญชีงบประมาณ  
 ประจำปีขึ้น<sup>๑</sup>

ตอจากนั้นมาใน พ.ศ. ๒๔๕๖ ทรงกับรัชกาลพระบาทสมเด็จพระ—  
 มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ  
 แผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เรียกว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ  
 พ.ศ. ๒๔๕๖ อนุกรมฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตลอดมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๕ และถัดมา  
 ในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ พระองค์ได้ทรงปรับปรุงการควบคุมเงินของแผ่นดินให้รัดกุมขึ้น  
 โดยได้รวมกรมตรวจกับกรมสารบัญชีเข้าเป็นกรมเดียวกัน เรียกชื่อว่า "กรม  
บัญชีกลาง" และกำหนดให้ทำหน้าที่ดังนี้ คือ (๑) วางรูปบัญชีและแนะนำบัญชี  
 ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ทำการรับ ทำการจ่าย และรักษาเงินในราชการแผ่นดิน  
 (๒) รวบรวมประมวลบัญชีเงินรายได้ เงินรายจ่าย และเงินที่รักษาไว้สำหรับ  
 แผ่นดิน (๓) สอบสวนการเบิกจ่ายเงินของแผ่นดินให้มีหลักฐานในการจ่าย และ

---

<sup>๑</sup> โปศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ  
 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๑๒๐.

ทำการจ่ายให้เหมาะสม (๔) สอบสวนและตักเตือนเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เก็บเงินผลประโยชน์รายได้แผ่นดินสงคราม

กรมบัญชีกลางได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๕ ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น กรมบัญชีกลางได้แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น ๖ กอง คือ

(๑) กองบัญชาการกลาง มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองและรักษาระเบียบการภายในกรม รักษาประวัติดำรงราชการของกรม จัดการพัสดุ พิมพ์แบบฟอร์ม เบิกจ่ายเงินและรวบรวมระเบียบการคลัง

(๒) กองบัญชีประมวล มีหน้าที่ประมวลบัญชีเงินรับเงินจ่าย และเงินรักษาสำหรับราชการแผ่นดิน จัดการเงินลูกหนี้ เจ้าหนี้ รวบรวมตักเตือนให้แผนกการต่าง ๆ นำเงินรายได้ส่งคลังตามกำหนดเวลา ดูแลการเงินในต่างประเทศและรับส่งฎีกา

(๓) กองเงินเดือน มีหน้าที่ตรวจจ่าย ฎีกาเงินเดือน เบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ รักษาประวัติดำรงราชการ พิจารณาฟอร์มเปลี่ยนแปลง และตรวจจ่ายเงินบางประเภทที่จ่ายในอัตราเงินเดือน

(๔) กองงบประมาณ มีหน้าที่ตรวจจ่ายฎีกาเบิกเงินค่าใช้จ่าย และเงินวาระพิเศษที่เบิกจ่ายในงบประมาณ รักษางบประมาณ รักษาพิธีการที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ท่างงบประมาณแผ่นดิน และรักษาอายุเซ็นนาม

(๕) กองตรวจภายใน มีหน้าที่ตรวจงบเดือนและใบสำคัญจ่ายที่ส่งมาตรวจภายในกรม ทักท้วงรายจ่ายและรักษาหลักการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายและการจร

(๖) กองตรวจภายนอก มีหน้าที่ตรวจสอบ วางรูปการและแนะนำการการทำบัญชีแก่เจ้าหน้าที่กระทรวงต่าง ๆ ตรวจสอบใบสำคัญจ่ายที่อนุญาตให้กรม

กองต่าง ๆ รักษาไว้เอง ตรวจสอบรายจ่ายและตรวจนับเงินคงเหลือประจำเดือน

หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ แล้ว คณะกรรมการราษฎรก็ได้พิจารณาปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น สำหรับกรมบัญชีกลางก็ได้ปรับปรุงเป็น ๔ กอง<sup>๑</sup> คือ

- (๑) กองกลาง แบ่งเป็น ๒ แผนก คือ
  ๑. แผนกสารบรรณ
  ๒. แผนกคลัง
- (๒) กองเงินเคื้อน แบ่งเป็น ๓ แผนก คือ
  ๑. แผนกเงินเคื้อนและบ้านนาญ
  ๒. แผนกงบเปลี่ยนแปลง
- (๓) กองค่าใช้จ่ายและการจร แบ่งเป็น ๓ แผนก คือ
  ๑. แผนกงบประมาณ
  ๒. แผนกค่าใช้จ่าย
  ๓. แผนกการจร
- (๔) กองประมวลบัญชี แบ่งเป็น ๔ แผนก คือ
  ๑. แผนกรายไค้
  ๒. แผนกฎีกา
  ๓. แผนกคูกหนี้เจ้าหนี้
  ๔. แผนกประมวล

---

<sup>๑</sup>"พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงพระคลัง พุทธศักราช ๒๔๗๖" ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๖.

ในปี ๒๔๗๖ นั้นเอง ได้มีการแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลางออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และขยายแผนกสำหรับราชการบริหารส่วนกลาง ในกองประมวลบัญชีขึ้นอีกแผนกหนึ่ง คือ "แผนกตรวจและวางรูปบัญชี" ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิกษานั้น ได้กำหนดให้มี "คลังจังหวัด" ขึ้น

ต่อมาได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกรมบัญชีกลางเรื่อยมา ซึ่งมีลักษณะเป็นการขยายหน่วยงานหรือตั้งหน่วยเพิ่มขึ้นเป็นส่วนใหญ่ ที่สำคัญได้แก่ การตั้งกองงบประมาณเพิ่มขึ้น<sup>๒</sup> การตั้งกองธนาคารและการสำรวจรายได้<sup>๓</sup> การตั้งกองบำเหน็จบำนาญ<sup>๔</sup> การตั้งกองเงินต่างประเทศ<sup>๕</sup> แต่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมากในกรมบัญชีกลาง เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ เนื่องจากส่วนการงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ได้โอนไปสังกัดสำนักงบประมาณส่วนนักนายก

<sup>๑</sup> "พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงการคลัง" ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๔๗๖.

<sup>๒</sup> พระราชกฤษฎีกาเดียวกัน, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๔๗๗.

<sup>๓</sup> พระราชกฤษฎีกาเดียวกัน, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๘๒.

<sup>๔</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการกรมบัญชีกลาง, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๕.

<sup>๕</sup> พระราชกฤษฎีกาเดียวกัน, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๔๘๕.



รัฐมนตรี<sup>๑</sup> ประกอบกับระบบการบัญชีและการควบคุมงบประมาณที่ถือปฏิบัติมาแต่เดิมไม่เหมาะสมกับการบริหารราชการที่ได้ขยายตัวขึ้นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องแก้ไขระบบการบัญชี และการควบคุมงบประมาณเสียใหม่ มีการใช้เครื่องจักร I.B.M. เข้าช่วยเป็นครั้งแรก และตั้งกองขึ้นใหม่อีก ๒ กอง คือ "กองระบบบัญชีและการคลัง" และ "กองบัญชีและสิ่งจ่าย"

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในกรมบัญชีกลางยังคงมีเรื่อยมาจนในปัจจุบัน<sup>๒</sup> ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง พ.ศ. ๒๕๑๕ กรมบัญชีกลางมีส่วนราชการและมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติทั้งในวงกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่

๑. ควบคุมการเบิกจ่ายเงินทุกประเภทตามที่ตั้งงบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบการเบิกจ่ายเงินของรัฐ
๒. พิจารณาแก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับการเงิน การคลังและการบัญชีให้ทันสมัยอยู่เสมอ
๓. ประมวลกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ จัดพิมพ์เป็นเล่มใช้ราชการ ทำสมุดคู่มือ คำอธิบายปฏิบัติการราชการออกเผยแพร่

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๒,"  
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๒๘ (๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒),  
 หน้า ๑ - ๑๑.

<sup>๒</sup> ประวัติ ความเป็นมาของกรมบัญชีกลางและการจัดส่วนราชการในอดีต มีปรากฏโดยละเอียดในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, ที่ระลึกครบรอบ ๕๐ ปี กรมบัญชีกลาง, (ธนบุรี : เจริญสินการพิมพ์, ๒๕๑๘).



๔. วางรูปและแนะนำการบัญชีแก่เจ้าหน้าที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทำการเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงิน และการนำส่งคลัง

๕. พิจารณาและตรวจจ่ายเงินเดือน เงินที่นับเข้าในอัตราเงินเดือน และเงินอย่างอื่นที่จ่ายควบกับเงินเดือน ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการได้วางไว้

๖. พิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และเงินประเภทอื่นที่มีลักษณะการจ่ายเหมือนเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ตลอดจนควบคุมการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗. ประมวลบัญชีเงินได้ เงินจ่าย และรักษาไว้สำหรับราชการแผ่นดินทั่วไป

๘. ท่างบปี และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปี เพื่อเสนอสภาผู้แทนราษฎร

๙. ตรวจสอบและทำรายงานเกี่ยวกับบัญชีรายรับ จ่ายเงินของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเสนอสภาผู้แทนราษฎร

๑๐. ควบคุมพิจารณาคำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง เงินกู้ เงินยืม เงินโอน เงินฝาก เงินทุน และเงินทรงรอราชการ

๑๑. สอดส่องควบคุมและเร่งรัดการจัดเก็บและการนำส่งเงินรายได้ของรัฐให้เป็นไปตามงบประมาณรายรับ ตลอดจนรวบรวมหลักฐานสถิติ

๑๒. สอดส่องและดำเนินการได้เบียดเรียกร้องเงินจากผู้รับผิดชอบส่งใช้หรือตัดบัญชีเป็นสูญในกรณีที่เกิดการทุจริตและเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐ

๑๓. พิจารณาควบคุมอนุมัติการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ ตลอดจนการจ่ายเงินค่าจ้าง

๑๔. ตรวจตราและควบคุมงานทางคลังจังหวัด คลังอำเภอต่าง ๆ ส่วนราชการนาจักรตลอดจนคลังเขต

จะเห็นได้ว่างานของกรมบัญชีกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นงานในด้านการควบคุมการเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบการเบิกจ่ายเงินของรัฐ ตลอดจนการรายงานแสดงฐานะการเงินแผ่นดินว่าได้ใช้จ่ายไปมากน้อยเพียงใด ยิ่งเหลืออีกเท่าใด ฯลฯ รายงานเหล่านี้กรมบัญชีกลางจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีเป็นระยะ ๆ ตลอดปี พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวของปีงบประมาณก่อนด้วย

กรมบัญชีกลางในปัจจุบันมีอัตรากำลัง ๑๘๒๐ คน (ส่วนกลาง ๗๕๕ , ส่วนภูมิภาค ๑๐๖๕) และแบ่งส่วนราชการออกเป็นดังนี้<sup>๑</sup>

ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งออกเป็น

๑. สำนักงานเลขานุการกรม
๒. กองระบบบัญชีและการคลัง
๓. กองเงินเคียน
๔. กองบำเหน็จบำนาญ
๕. กองเงินจ่ายทั่วไป
๖. กองประมวลบัญชี
๗. กองธนาธิการ
๘. กองรายได้
๙. กองบัญชีและสถิติ

<sup>๑</sup> "พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๑๖," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๕๐ ตอน ๑๖๔ (๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๖), หน้า ๓๔ - ๓๖.

๑๐. กองคางจาง  
๑๑. กองตรวจงานคลัง

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น

๑๒. สำนักงานคลังจังหวัด ๑๑ แห่ง  
๑๓. สำนักงานคลังอำเภอ ๖ แห่ง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานนี้เดิมมีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นกอง (กองเศรษฐกิจการคลัง) สังกัดอยู่กับสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง แต่ต่อมาในปี ๒๕๑๔ รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของงานด้านนี้ จึงมีพระราชกฤษฎีกา ให้โอนกองเศรษฐกิจการคลังและกองสถิติ ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ไปขึ้นกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังมีฐานะเทียบเท่ากรมในกระทรวงการคลัง โดยให้เหตุผลการโอนครั้งนี้ว่า กิจกรรมงานที่อยู่ในหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่เศรษฐกิจการคลัง เป็นภารกิจที่มีความสำคัญมาก ขณะนี้กิจการ เหล่านี้ได้แยกปฏิบัติอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วย ทำให้การปฏิบัติจัดทำ คำเนินการสับสนและไม่ประสานกัน เพื่อให้กิจการดังกล่าวได้ดำเนินไปด้วยดียิ่ง ขึ้น สมควรจัดรวมไว้ในหน่วยงานเดียวกันเป็นสำนักงานเศรษฐกิจการคลังขึ้น

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นสำนักงานวิชาการของกระทรวง การคลัง มีหน้าที่ศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์วิจัยสภาพและปัญหาในด้านการเงิน การ-

"พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๔," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๘ ตอนที่ ๘๕ (๓๓ ตุลาคม ๒๕๑๔), หน้า ๑๑๓ - ๑๑๔.





๑. สำนักงานเลขาธิการกรม
๒. กองนโยบายการเงินและสถาบันการเงิน
๓. กองนโยบายภาษีอากร
๔. กองสถิติ
๕. กองเงินกู้โครงการ
๖. กองวางแผนการคลัง \*

สำนักงานประมาณ ความเป็นมาของสำนักงานประมาณนั้น นับว่าแตกแขนงมาจาก กรมบัญชีกลาง หรือเคยโตมาจากกรมบัญชีกลางนั่นเอง ทั้งนี้เพราะตั้งแต่กรม พระคลังมหาสมบัติได้ยกฐานะเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และมีการตรา พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. ๒๔๓๓ นั้น กรมที่มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน คือ กรมสารบัญชี (คือกรม บัญชีกลางในเวลาต่อมา) ซึ่งต้องทำทั้งด้านการรับการจ่ายและการทำบัญชีควบคุม การรับจ่ายเงินของแผ่นดิน

งานเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินยังเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง เรื่อยมาจนก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ งานเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินของกรมบัญชีกลางก็ตกอยู่กับกองงบประมาณ ซึ่ง ได้กลายมาแล้ว แต่หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คณะราษฎรได้ลดฐานะ

---

\* "พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๑๘", ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๔๓ ตอนที่ ๑๖๐ (๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๘), หน้า ๑๑ - ๑๓.

"กองงบประมาณ" ในกรมบัญชีกลางลงเป็นเพียง "แผนงบประมาณ" สังกัดอยู่ในกองค่าใช้จ่ายและการจรของกรมบัญชีกลางเท่านั้น สาเหตุที่ถูกลดฐานะจากกองลงมาเป็นแผนกนั้น สันนิษฐานว่า กองงบประมาณในขณะนั้นคงทำหน้าที่ในเรื่องการทำงานงบประมาณน้อยมาก กล่าวคือ เป็นแต่เพียงรวบรวมตัวเลขต่าง ๆ ที่กระทรวงทบวงกรมเสนอมาแล้วจัดเป็นหมวดหมู่ไว้เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามวิถีทางของการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ว่างบประมาณแผ่นดินจะต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ กิจกรรมงบประมาณของไทยจึงเริ่มมีแบบอย่าง เช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ นี้เอง<sup>๑</sup> พร้อม ๆ กันนี้ก็ได้มีการปรับปรุงส่วนราชการในกรมบัญชีกลางเสียใหม่ โดยได้ยกฐานะแผนงบประมาณขึ้นเป็นกองตามเดิม

กองงบประมาณในครั้งนั้น มีหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปี กล่าวคือ รวบรวมรายจ่ายต่าง ๆ ตามความต้องการของทุกกระทรวงทบวงกรม เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เมื่อร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนี้ได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้เป็นกฎหมายได้แล้ว กองงบประมาณก็มีหน้าที่ต้องควบคุมการเบิกจ่ายเงินของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น

ในระยะหลัง ๆ รัฐบาลเห็นว่างบประมาณมีความสำคัญยิ่งในการบริหารประเทศ สมควรจะได้จัดตั้งหน่วยราชการที่มีฐานะในระดับกรมขึ้นทำหน้าที่โดยเฉพาะ

<sup>๑</sup>ไพศาล ชัยมงคล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๖.

ในขณะเดียวกันนั้น กระทรวงการคลังเองก็มีโครงการที่จะปรับปรุงการบริหารการคลังอยู่แล้ว จึงได้ขอความร่วมมือจาก I.C.A. (AID .ในปัจจุบัน) ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้จัดส่งเจ้าหน้าที่ PAS (Public Administration Service) มาช่วยในการปรับปรุง การปรับปรุงการบริหารการคลังนี้ได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๙ และได้ดำเนินการติดต่อกันมาโดยลำดับ จนในที่สุดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๑ กองงบประมาณก็ได้รับการเลื่อนฐานะเป็น "ส่วนการงบประมาณ" °

เมื่อเกิดการปฏิวัติขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ กองบัญชาการคณะปฏิวัติได้จัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายการคลังและงบประมาณขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการคลังต่าง ๆ คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาเห็นว่า เรื่องงบประมาณนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอันสำคัญยิ่ง และต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างเด็ดขาดกว้างขวาง งบประมาณจึงไม่เหมาะสมที่จะเป็นงานของกรมบัญชีกลาง ควรจะจัดตั้งเป็นสำนักงานขึ้นต่างหากมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ความคิดเห็นของคณะกรรมการ ฯ ดังกล่าว ได้รับความสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ อย่างเต็มที่ ในที่สุดเมื่อยุบเลิกกองบัญชาการคณะปฏิวัติ และได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นแล้ว รัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๒ ขึ้น ๒ โดยมีสำนักงานงบประมาณสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น สำนักงานงบประมาณของประเทศไทยจึงถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๒

° "พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในกรมบัญชีกลาง พ.ศ. ๒๕๐๑" มาตรา ๘, ราชกิจจานุเบกษา (กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๑).

๒ "พระราชบัญญัติระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๒", ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๓๖ ตอนที่ ๒๔ (๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒),

อำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณ

- (๑) พิจารณาเสนอ นโยบายและแผนการคลัง
- (๒) จัดเตรียมงบประมาณและการควบคุมการดำเนินงานตามงบประมาณ
- (๓) ทำการค้นคว้าและวิจัยในวิธีปรับปรุงระเบียบปฏิบัติงาน และแนะนำส่วนราชการและองค์การของรัฐบาล เพื่อปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประหยัดรายจ่ายของแผ่นดิน
- (๔) พิจารณาและประสานข้อเสนอสองส่วนราชการและองค์การของรัฐบาลแล้วให้คำแนะนำในอันที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาออกประกาศคำสั่งหรือกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการคลัง
- (๕) พิจารณาหาทางปรับปรุงและประสานงานด้านสถิติเกี่ยวกับการคลัง
- (๖) รายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบเสมอถึงความคืบหน้าในส่วนราชการต่าง ๆ ใ้ทำตามแผนที่ตั้งในงบประมาณ และเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ประสานกัน ให้เงินในงบประมาณได้ใช้จ่ายอย่างประหยัดที่สุด และให้มีการเหลื่อมล้ำทำงานกันแต่น้อยที่สุด

อำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณดังกล่าว เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีอย่างมากในฐานะ เป็นผู้ช่วยพิจารณาการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และเป็นที่ปรึกษาด้านการเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นเรื่องกว้างขวางและสำคัญยิ่งที่จะได้กล่าวในบทต่อไป

การแบ่งส่วนราชการของสำนักงบประมาณ โดยที่ภารกิจและหน้าที่ของสำนักงบประมาณได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นตามลำดับควบคู่ไปกับการขยายตัวของวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี สำนักงบประมาณจึงต้องมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการ เพื่อให้เหมาะสมกับปริมาณภารกิจและหน้าที่เรื่อยมา การแบ่งส่วนราชการ

ของสำนักงานงบประมาณครั้งล่าสุดเป็นไปตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๑๕ ซึ่งแบ่งส่วนราชการออกดังนี้ ๑

- (๑) กองกลาง แบ่งงานออกเป็น ๓ แผนก คือ
  ๑. แผนกสารบรรณ
  ๒. แผนกการเจ้าหน้าที่
  ๓. แผนกคลัง
- (๒) กองวิชาการ
- (๓) กองจัดวางระบบงาน
- (๔) กองประเมินผลและรายงาน
- (๕) กองวิเคราะห์ ๑
- (๖) กองวิเคราะห์ ๒
- (๗) กองวิเคราะห์ ๓
- (๘) กองวิเคราะห์ ๔

ประวัติความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ นั้น รัฐบาลไทยได้เริ่มดำเนินการเตรียมงานวางแผนพัฒนาการ

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๑๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๘ ตอนที่ ๗๘ (๑๖ พฤษภาคม ๒๕๑๕).



เศรษฐกิจของประเทศเป็นลำดับมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๓ ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติ สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๕๓ มีหน้าที่วิเคราะห์วิจัยสภาพการณ์เศรษฐกิจและเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาทางการเงิน การคลัง และการเศรษฐกิจโดยทั่วไป ภายในสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเองก็ได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการดำเนินการทำผังเศรษฐกิจของประเทศ" เพื่อทำการพิจารณาค่าของงบประมาณวิสามัญลงทุน ( ใ้แก่ งบประมาณโครงการต่าง ๆ ในปัจจุบัน ) ซึ่งกำลังขยายตัวขึ้นมาก นับได้ว่า การเริ่มดำเนินงานของคณะกรรมการ ฯ ชุดนี้ เป็นตัวสำคัญก้าวแรกที่จะนำไปสู่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจโดยสมบูรณ์ต่อไป ๑

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ รัฐบาลได้จัดตั้ง "คณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ" ( กศว. ) ขึ้น มีหน้าที่ประสานงานที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากสหรัฐอเมริกา ให้กับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ของรัฐบาลตามสนธิสัญญาความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีการเห็นสัญญาในปีเดียวกันนั่นเอง

การดำเนินงานของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติและ กศว. ( ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ในสถานที่เดียวกัน มีการประสานงานโดยใกล้ชิดตลอดเวลา ) มีส่วนช่วยให้

---

๑ : เสนาะ อุนากุล, "การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม," นโยบายการเงิน การคลัง และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย, (นครหลวงกรุงเทพ ฯ : โรงพิมพ์รามินทร์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๑๓.

การใช้จ่ายเงินทั้งจากงบประมาณของรัฐบาลไทยและจากเงินช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศได้รับการวิเคราะห์ผลได้ผลเสียทางเศรษฐกิจอย่างละเอียดถี่ถ้วนกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต แต่กระนั้นก็คือหลักเกณฑ์และระบบที่ใช้ในการพิจารณาก็ยังไม่เข้ารูปโดยสมบูรณ์ รัฐบาลจึงได้ติดต่อขอให้ธนาคารโลกส่งคณะผู้แทนเข้ามาสำรวจสถานะเศรษฐกิจของประเทศเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศในระยะต่อไป คณะสำรวจสถานะเศรษฐกิจของธนาคารโลกได้เดินทางเข้ามาปฏิบัติงานในประเทศไทยตั้งแต่เดือน กรกฎาคม ๒๕๐๐ จนถึงเดือน มิถุนายน ๒๕๐๑

ข้อเสนอของคณะสำรวจ ฯ ที่สำคัญยิ่งก็คือ ข้อเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจระดับชาติขึ้นเป็นการถาวร โดยมอบหมายให้มีหน้าที่ศึกษาติดตาม วิเคราะห์ วิจัย สถานะการเศรษฐกิจ และให้มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศ การดำเนินงานของหน่วยงานวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาตินี้ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของเลขาธิการ และให้จัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Development Board) ขึ้น

ต่อมาหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลคณะปฏิวัติ พ.ศ. ๒๕๐๑ ก็ได้มีการเริ่มดำเนินการตามแนวทางที่คณะสำรวจ ฯ ได้เสนอแนะไว้ โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Development Board) เมื่อเดือน กรกฎาคม ๒๕๐๒<sup>๑</sup> ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย พรบ. สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓<sup>๒</sup> ตาม

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒,"  
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๖๕ (๔ กรกฎาคม ๒๕๐๒),  
หน้า ๑ - ๑๒.

<sup>๒</sup> "พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓,"  
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๗๕ ตอนที่ ๖๒, หน้า ๑ - ๖.

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดส่วนประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติออกเป็น ๓ ส่วน คือ

๑. คณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
๒. คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
๓. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑. คณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคล ๒ ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานและรองประธานกรรมการตามลำดับ และเลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขาธิการ โดยตำแหน่ง กรรมการอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี เป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ กัน มีทั้งข้าราชการประจำ เอกชน และข้าราชการบำนาญ มีจำนวนประมาณ ๔๕ ท่าน นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการนี้อีกด้วย

กรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๓ ปี กรรมการที่พ้นจากตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้ นอกจากพ้นตำแหน่งตามวาระแล้ว ก็อาจจะพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่น ๆ ได้อีก เช่น ตาม ลาออก เป็นต้น กรรมการ ๆ นี้มีการประชุมกันเป็นครั้งคราว มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับพัฒนาการเศรษฐกิจตามที่คณะรัฐมนตรีจะได้อนุมัติ และพิจารณาข้อเสนอของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เกี่ยวกับการที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เสนอตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ (พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๓) แล้วทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี กับมีหน้าที่เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี ในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจตามที่นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๓) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๗ ตอนที่ ๒๒ (๒๕ กรกฎาคม ๒๕๐๓) ฉบับพิเศษ หน้า ๒.

อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ตามที่  
ได้กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมายดังกล่าว นับว่าครอบคลุมถึง เรื่องพัฒนาการ เศรษฐกิจ  
ทั้งหมดตั้งแต่ เรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะได้อนุมัติ ไปจนถึงการนำความเห็นเสนอ  
คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาการ เศรษฐกิจ ตลอดจน  
จนการพิจารณาข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ ดังกล่าวมีขอบเขตกว้างขวางมาก  
แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากคณะกรรมการ ฯ นี้มีกรรมการจำนวนมาก จึงมีการ  
ประชุมปรึกษากันน้อยมาก ประมาณปีละครั้งเท่านั้น ดังนั้น เรื่องที่พิจารณาใน  
ที่ประชุมจึง เป็นเรื่อง เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ ๆ ทางด้านการพัฒนาการ เศรษฐกิจ  
เช่น การพิจารณาประกาศใช้แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น  
งานสำคัญ ๆ ปลีกย่อยลงไปจึงตกเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร สภาพัฒนาการ-  
เศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งจะไต่ถามต่อไป

๒. คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ประกอบ  
ด้วย เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ว่า  
การธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และอธิบดีกรม  
วิเทศสหการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและ กรรมการอื่น ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรี  
แต่งตั้งอีกไม่เกิน ๑๑ ท่าน คณะกรรมการบริหาร ฯ จะเลือกกรรมการคนหนึ่ง  
เป็นประธานกรรมการ ประธาน ฯ อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี แต่อาจได้รับ  
เลือกอีกได้ ส่วนกรรมการบริหาร ฯ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจะอยู่ในตำแหน่ง

"พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.  
๒๕๐๘," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๓ ตอนที่ ๑๒ ( ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๘ ),  
หน้า ๑๕๔ - ๑๕๖.

ได้คราวละ ๖ ปี แต่ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ ๓ ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการ  
ได้รับแต่งตั้งเข้ารับหน้าที่ ให้คณะกรรมการบริหาร ฯ ซึ่งคณะกรรมการบริหาร ฯ  
ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งนั้นพ้นตำแหน่ง เป็นจำนวนหนึ่ง โดยการจัดสลา  
กกรรมการที่พ้นตำแหน่งคณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้ง เป็นกรรมการอื่นได้

คณะกรรมการบริหาร ฯ มีการประชุมเป็นปกติทุกสัปดาห์ การประชุม  
พิเศษนอกจากการประชุมตามปกติแล้วแต่ประธานกรรมการจะสั่ง เป็นคราว ๆ โดย  
เฉพาะประธานกรรมการบริหาร ฯ มีสำนักงานและมาปฏิบัติงานเป็นประจำที่สำนั  
กงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำหรับอำนาจหน้าที่ของ  
คณะกรรมการบริหาร ฯ มีอยู่ ๒ ประการ คือ

(๑) อำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติจะได้ออกหมายให้

(๒) กำกับการ ปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามหน้าที่ของสำนักงานนั้น (จะกล่าวในหัวข้อถัดไป)

อำนาจของคณะกรรมการบริหาร ฯ อีกประการหนึ่งคือ การตั้งคณะ  
อนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดก็ตามที่  
คณะกรรมการบริหาร ฯ จะได้ออกหมาย

๓. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็น  
ทบวงการ เมืองมีฐานะ เป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ขึ้นกับนายกรัฐมนตรี  
โดยตรง) มีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็น  
ผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานตามหน้าที่ เลขาธิการคณะกรรมการ ฯ นี้มีฐานะแตกต่าง  
จากอธิบดีกรมอื่น ๆ คือ มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง มีข้าราชการประจำ  
ปฏิบัติงานเหมือนกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ



หน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีดังต่อไปนี้ คือ

- (๑) วิเคราะห์และศึกษาสถานะ เศรษฐกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อพัฒนาการทาง เศรษฐกิจและนโยบายอันจะ นำไปสู่ เสถียรภาพและพัฒนาการทาง เศรษฐกิจ
- (๒) พิจารณาแผนการและโครงการพัฒนาการ เศรษฐกิจของกระทรวง ทบวงกรมในรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ กับจัดประสานแผนการและโครงการ เหล่านั้น เพื่อวางแผนการส่วนรวมสำหรับระยะ เวลาหนึ่งตามจุดหมายแห่งพัฒนาการ เศรษฐกิจ ตามกำลังทรัพยากรที่มีอยู่ และตามลำดับความสำคัญก่อนหลังในการใช้ทรัพยากรนั้น แล้ว เสนอต่อคณะกรรมการ สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ
- (๓) ศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับกำลัง เงินและทรัพยากรอื่น ๆ ที่มีอยู่ และอาจหามาได้ และเสนอต่อสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งวิถีทางที่จะ สนองความต้องการด้านการ เงินของรัฐบาล
- (๔) จัดทำข้อเสนอโดยหารือกับกระทรวง ทบวงกรมที่มีหน้าที่ เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวงกรมในรัฐบาลที่มีรัฐวิสาหกิจ สำหรับทรัพย์สินถาวรที่เพิ่มขึ้นในการพัฒนาการ เศรษฐกิจ รวมทั้งจำนวนเงินที่จ่ายเพื่อการนี้ โดยจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ได้ หรือจากเงินกู้ยืม เงินกำไรที่ได้สะสมไว้ หรือเงินอื่นใดก็ได้
- (๕) สำนักรายจ่ายที่จ่ายจริงและที่ขอจ่ายสำหรับการบำรุงรักษา สินทรัพย์ถาวรที่ใช้ในการพัฒนาการ เศรษฐกิจ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการแก้ไขรายจ่าย เหล่านั้นเท่าที่จำเป็นให้เกิดประสิทธิภาพในการบำรุงรักษาสินทรัพย์นั้น ๆ
- (๖) สำนักรายจ่ายที่จ่ายจริงและที่ขอจ่ายสำหรับการจัดบริการทาง เศรษฐกิจ เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการแก้ไขรายจ่ายเหล่านั้นเท่าที่จำเป็น
- (๗) พิจารณาคำ เสนอขอความช่วยเหลือที่ขอจากต่างประเทศในทาง

วิชาการ ทางการเงิน และการกู้ยืม พิจารณาคำเสนอขอความช่วยเหลือเพิ่มเติม ให้คำแนะนำเกี่ยวกับโครงการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และดำเนินการอันจำเป็นร่วมกับกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ เพื่อประสานงานเกี่ยวกับการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการเสนอขอความช่วยเหลือที่ขอจากต่างประเทศนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ อาจเสนอให้ขอความช่วยเหลือเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๘) สํารวจและรายงานเกี่ยวกับผลงานตามโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจของกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการให้เร่งระงับหรือปรับปรุงหรือเลิกดํารงโครงการอันใดอันหนึ่ง เมื่อเห็นสมควร

(๙) พิจารณาการใช้มาตรการใด ๆ ในอันที่จะส่งเสริมพัฒนาการเศรษฐกิจแล้ว เสนอต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

(๑๐) พิจารณาและจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับแผนการและโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจของบริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้รัฐวิสาหกิจ แต่รัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วย และบริษัทห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้น ๆ ยอมรับปฏิบัติตามโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจเสมือนเป็นรัฐวิสาหกิจ

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข้อเสนอ คำแนะนำและความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในข้อใดที่มิได้บัญญัติไว้ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

หน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติข้างต้นนี้กว้างขวางมาก แต่เรื่องต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่เหล่านั้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่มีอำนาจชี้ขาด โดยตนเอง เห็นได้จากในตอนท้ายว่า เมื่อสำนักงาน ฯ ปฏิบัติการอย่างหนึ่ง ใดแล้ว จะต้องนำเสนอต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และหากกฎหมาย ไม่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะว่าให้เสนอเรื่องนั้น ๆ ต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แล้ว สำนักงาน ฯ มีหน้าที่ต้องนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาเมื่อมีคำสั่งการต่อไป ลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะของงานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริงนั่นเอง

สำหรับความสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการบริหาร ฯ คณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นั้น สรุปได้ว่า คณะกรรมการบริหาร ฯ มีหน้าที่ในการกำกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ทั้ง ๑๑ ข้อ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้น ไม่มีอำนาจอื่น เช่น ในเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง หรือปลดข้าราชการ หรือพิจารณาเงินเดือน เป็นต้น ทั้งนี้เรื่องต่าง ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการ ฯ จัดทำขึ้นจะต้องเสนอให้คณะกรรมการบริหาร ฯ พิจารณาเสียก่อน แล้วจึงจะนำเสนอไปยังประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปแล้วแต่กรณี

ในทางปฏิบัติเรื่องต่าง ๆ ที่สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงทบวงกรม รัฐวิสาหกิจ และอื่น ๆ ที่ส่งไปยังสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ ฯ นั้น ในขั้นต้นจะไปเข้าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อน ถ้าเป็นเรื่องที่ให้พิจารณาเสนอความเห็น เจ้าหน้าที่จะนำเสนอเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อทราบไว้ชั้นหนึ่งก่อน แล้วส่งสาขาเจ้าของเรื่องให้พิจารณาทำความเข้าใจต่อไป สาขาเจ้าของเรื่องจะทำการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนั้น ๆ หากเห็นเป็นการสมควรก็อาจเชิญเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ จากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มาร่วมปรึกษาหารือให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เมื่อประมวลข้อมูลได้ครบถ้วนแล้ว ก็จัดทำเป็นความเห็นเสนอเลขาธิการคณะ -

กรรมการ ฯ พิจารณาแล้วจะเห็นด้วยหรือมีข้อสงสัยประการใด ก็จะสั่งไว้ในหน้า  
บันทึก แล้วเสนอประธานกรรมการบริหาร ฯ เพื่อพิจารณาต่อไป

ประธานกรรมการบริหาร ฯ พิจารณาแล้วอาจจะมีความเห็นเพิ่มเติม  
หรือไม่ก็ตาม ก็จะสั่งให้เสนอคณะกรรมการบริหาร ฯ เพื่อพิจารณาต่อไป ใน  
การพิจารณา คณะกรรมการบริหาร ฯ อาจให้เชิญเจ้าของเรื่องหรือผู้ชำนาญมา  
ร่วมชี้แจงด้วยก็ได้ แต่โดยปกติแล้ว เศรษฐกรเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้ชี้แจงตอบข้อ  
ซักถามต่าง ๆ ของคณะกรรมการบริหาร ฯ โดยละเอียด ประกอบด้วยเอกสาร  
ที่ตนจัดทำขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการบริหาร ฯ มีมติในเรื่องนั้นประการใด  
สำนักงานคณะกรรมการ ฯ ก็จะรับไปดำเนินการตามปกตินั้น ๆ ต่อไป เช่น เสนอ  
นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติให้พิจารณา หรือ  
ดำเนินการประการอื่นใดก็ได้แล้วแต่กรณี

เรื่องที่เสนอคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณานั้น  
การชี้แจงข้อเท็จจริง เสนอความเห็น ตอบข้อซักถาม เพื่อประกอบการพิจารณา  
เป็นหน้าที่ของ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่ง  
เป็นกรรมการและเลขานุการของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติอยู่ด้วย เมื่อสภา  
พัฒนา ฯ มีมติหรือความเห็นข้อสงสัยประการใด เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะเลขานุการ ก็จะนำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา  
ต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบัน  
มีอัตรากำลัง ๕๕๓ คน และแบ่งส่วนราชการออกเป็นดังนี้ ๐

"พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔", ราชกิจจานุเบกษา  
ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๘๓ ตอนที่ ๑๘๒ (๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔), หน้า ๗๑ - ๗๓.

๑. สำนักงานเลขานุการกรม
๒. กองวางแผนเศรษฐกิจและสังคม
๓. กองวางแผนภาค
๔. กองวางแผนประชากรและกำลังคน
๕. กองบัญชีประชาชาติ
๖. กองวางแผนเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
๗. กองโครงการพื้นฐานเศรษฐกิจ
๘. กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา
๙. กองโครงการเศรษฐกิจ
๑๐. กองโครงการสังคม

อำนาจหน้าที่และการจัดรูป คณะกรรมการสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งกล่าวในปัจจุบันได้มีความคิดที่จะปรับปรุงแก้ไขอย่างมาก คือรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยได้ยกเลิกคณะกรรมการสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และคณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติแล้วตั้ง "คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" แทน สำหรับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนใหญ่ยังคงเหมือนเดิม (รายละเอียดดูได้ในร่างพระราชบัญญัติซึ่งกล่าวในภาคผนวก ข.) สำระสำคัญอีกประการหนึ่งในร่างพระราชบัญญัตินี้ก็คือการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะให้มื่ออำนาจหน้าที่ดังเช่นที่เคยมีมาและเพิ่มเติมในรายละเอียดแล้ว (มาตรา ๑๒) ในมาตรา ๑๓ ยังได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ



เสนอโครงการพัฒนาหรือแผนงานต่อคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณากำหนดงบประมาณ  
รายจ่ายในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติม  
งบประมาณ ฯ กว้าง และใน มาตรา ๑๔ ให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการเรียกให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐใน  
รัฐวิสาหกิจปฏิบัติกรต่าง ๆ ได้ เช่น เรียกให้เสนอแผนงานและโครงการพัฒนา  
รายละเอียดทางวิชาการ การเงิน สถิติ รายการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษา  
ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ฯลฯ เป็นต้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ขณะ  
นี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

#### ความสัมพันธ์ของสามหน่วยงาน

ถ้าพิจารณาจากประวัติความเป็นมาจนถึงปัจจุบันของอำนาจหน้าที่และการ  
จัดการส่วนราชการของทั้งกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานเศรษฐกิจ  
การคลัง), สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติทางนิตินัยหรือตามรูปแบบกฎหมายแล้ว จะเห็นว่าหน่วยงานทั้งสามนี้มี  
อำนาจหน้าที่โดยส่วนรวมเกี่ยวกับการงบประมาณ งานคลัง งานนโยบายและการ  
วางแผนของรัฐบาลเป็นอย่างมาก เพียงแต่แตกต่างกันในลักษณะปลีกย่อยและขอบเขต  
การปฏิบัติงาน โดยเน้นในด้านต่าง ๆ กันเท่านั้น กล่าวคือ กระทรวงการคลัง  
ลักษณะงานและขอบข่ายงานที่กว้างขวางมาก มีลักษณะเป็นการศึกษาวิจัยข้อมูลใน  
การแก้ปัญหาการเงิน การคลัง ตลอดจนเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งที่ผ่านมาในอดีต  
และที่กำลังอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อวางคูหาแก้ไขปัญหานั้น ๆ ตลอดจนวางแผนหรือ  
นโยบายทางการคลังของประเทศเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวม  
งานของกระทรวงการคลังจึง เป็นการมองสถานการณ์ที่กำลังเผชิญอยู่ และที่คาด  
ว่าจะเกิดในอนาคตในระยะยาวอีกด้วย

สำหรับลักษณะขอขಾಯงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติโดยสังเขป เป็นการวิเคราะห์และพิจารณาสถานะ เศรษฐกิจและสังคม เพื่อการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นการมอง ปัญหาและการวางแผนในช่วงเวลาหนึ่ง ประมาณ ๔ - ๕ ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นกว่าการกำหนดนโยบายหรือการวางแผนของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการ นำนโยบายกว้าง ๆ นั้น มากำหนดรูปแบบและแผนงานให้สามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ และสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่ผันแปรไปทุกขณะ ส่วนสำนักงานประมาณก็มีลักษณะขอขಾಯงานที่มีกำหนดระยะเวลาที่สั้นกว่าของกระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติลงไปอีก กล่าวคือมีหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนการงบประมาณ จัดเตรียมงบประมาณ ตลอดจนควบคุมการดำเนินงานตามงบประมาณ เป็นปี ๆ ไป เป็นการขอยงานในลักษณะที่กระทรวงการคลังและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ ทำอยู่ให้จำกัดขอบเขตในช่วงเวลาเพียงหนึ่งปี จึงกล่าวได้ว่ากระทรวงการคลัง เป็นผู้วางแผนนโยบายและแผนในระยะยาว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ เป็นผู้วางแผนในระยะกลาง (๔ - ๕ ปี) และสำนักงานประมาณเป็นผู้กำหนดแผนระยะสั้น คือ ๑ ปี ตามลำดับ

สำหรับความเกี่ยวข้องของหน่วยงานทั้งสามนี้กับการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีนั้น เห็นได้จากการที่หน่วยงานทั้งสามมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งงานงบประมาณ งานคลัง ตลอดจนนโยบายและการวางแผน เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ว่า การบริหารโครงการต้องคำนึงถึงและประสานสอดคล้องกับปัจจัยเหล่านี้ ดังนั้น นับตั้งแต่การเริ่มสร้างโครงการไปจนถึงการขออนุมัติในหลักการและงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการนำโครงการไปปฏิบัติ ซึ่งต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองอย่างละเอียดถี่ถ้วนจากหน่วยงานทั้งสามนี้ หน่วยงานดังกล่าวจึงมีบทบาทและความสำคัญอย่างมากในการบริหารโครงการต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าจะ เป็นเพียงฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก ซึ่งการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายอยู่ที่คณะรัฐมนตรีก็ตาม

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากลักษณะงานของหน่วยงานทั้งสาม (ตามอำนาจหน้าที่ที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ได้กล่าวมาแล้ว) มีลักษณะร่วมกันประการหนึ่งคือ เป็นงานที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการวางแผนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น จึงไม่อาจที่จะคัดลั่นลงไปได้ว่าหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีมากที่สุดหรือน้อยที่สุด ในอดีตสมัยที่งานเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินยังมีได้แยกออกเป็นสำนักงบประมาณ และยังไม่ได้มีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น กระทรวงการคลัง เป็นผู้เกี่ยวข้องที่ควบคุมงานนโยบายหัวใจทางการเงิน การเศรษฐกิจ การเบิกจ่ายใช้จ่ายเงินงบประมาณ รวมทั้งการท่างบประมาณแผ่นดิน โดยมีกรมบัญชีกลางเป็นกำลังสำคัญ ดังนั้น ข้อชี้แจง เสนอแนะและความเห็นของกระทรวงการคลังจึงมีน้ำหนักมาก \* แต่เมื่อจัดตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมาในปีเดียวกันนั้น ก็ทำให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของกระทรวงการคลัง เคยมีอยู่กระจายไปอยู่กับหน่วยงานที่ตั้งขึ้นภายหลังทั้งสองนั้นเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง การงบประมาณตลอดจนการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมจะได้กระจายไปอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวก็ตาม แต่หน่วยงานทั้งสามก็ยังคงปฏิบัติงานประสานสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและต้องปรึกษาหารือพึ่งพาอาศัยกันตลอดเวลา กับหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย

---

\* พระยามโหสวรรค์, "ถิ่นเดิมกับเรื่องเก่า" ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, ที่ระลึกครบรอบ ๕๐ ปี กรมบัญชีกลาง, (ชนบทวิจิตรศิลป์, ๒๕๐๘).

ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงบประมาณกับกระทรวงการคลังนั้นเป็นอย่างแนบแน่น  
 แพ้มาก ถึงแม้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๒ เป็นต้นมานั้น สำนักงบประมาณจะมีได้สังกัดอยู่  
 ในกระทรวงการคลังก็ตาม ถ้าเปรียบเทียบกับบุคคลธรรมดาแล้ว กระทรวงการคลัง  
 ก็เทียบได้กับพ่อบ้านและสำนักงบประมาณเปรียบได้กับแม่บ้าน<sup>๑</sup> กล่าวคือ กระทรวง  
 การคลัง โดยกรมศุลกากร กรมสรรพากร และกรมสรรพสามิต เป็นผู้มีหน้าที่  
 เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้เข้ารัฐเพื่อการใช้จ่ายของประเทศ สำนักงบประมาณ  
 ซึ่งมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ จึงต้องปรึกษารื้อกับกระทรวง  
 การคลังอย่างใกล้ชิดในการจัดเตรียมงบประมาณ นอกจากนี้ในการบริหารหรือการ  
 ควบคุมงบประมาณนั้น สำนักงบประมาณก็ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกรมบัญชีกลาง  
 ของกระทรวงการคลังในการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ

ส่วนในการจัดตั้งงบประมาณประจำปีของสำนักงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับ "งบพัฒนา"  
 ( Development expenditure ) สำนักงบประมาณได้พยายามยึดถือแผนพัฒนา  
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นงานหลักของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางอยู่เสมอ และเพื่อให้สำนักงบประมาณกับ  
 สำนักงานแห่งนี้ประสานงานกันอย่างมากที่สุด รัฐบาลจึงได้ให้ผู้อำนวยการสำนักงบ  
 ปรมาณเป็นกรรมการบริหารของคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
 ด้วย<sup>๒</sup> นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติของหน่วยราชการทั้งสองแห่งนี้ก็มีความสัมพันธ์  
 กันอย่างดีในการปฏิบัติงาน

<sup>๑</sup>ไพศาล ชัยมงคล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๓.

<sup>๒</sup>"พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๔",  
ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๘๓ ตอนที่ ๑๒ (๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔),  
 หน้า ๑๕๔ - ๑๕๖. ตาม พรบ. นี้ให้ผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการ  
 สำนักงบประมาณ อธิบดีกรมวิเทศสหการ และเลขาธิการสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจ  
 แห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้เพราะเห็นว่าหน่วยงานเหล่านี้ต้องทำงาน  
 สัมพันธ์กันมาก .

สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาตินั้น สำนักงาน ๗ ต้องร่วมปรึกษารื้อหรือกับกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดตลอดไป จนกว่าจะสำเร็จรูปออกมาเป็นแผนพัฒนา ๗ ทั้งนี้เพื่อพิจารณาขอบเขตเป้าหมายในการเพิ่มรายได้ประชาชาติ ภาวะเศรษฐกิจ การเงิน และการคลังของประเทศ และกำหนดวงเงินลงทุนในระยะแผนพัฒนา ๗ พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโครงการต่าง ๆ ซึ่งกันและกันในแบบส่วนรวมเพื่อให้ได้ วัตถุประสงค์ทาง เศรษฐกิจสูงสุด

ในการพิจารณาโครงการพัฒนา และโครงการวิจัยที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของ การพัฒนาการเศรษฐกิจนั้น ในขั้นต้นเศรษฐกิจ จะได้พิจารณารายละเอียดของโครงการ แล้วปรึกษารื้อหรือในระดับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรม หรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของ เรื่อง ในการนี้เพื่อประสานงานก็จะเชิญเจ้าหน้าที่หน่วยราชการอื่น ๆ ที่การดำเนินงานตามโครงการจะพาดพิงถึงมาร่วมประชุมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านฝ่ายการคลัง การเงินและฝ่ายวิชาการ ในกรณีปรากฏชัดว่า ยังไม่เป็นโครงการที่เหมาะสม หรือ ยังขาดตกบกพร่องในด้านเศรษฐกิจหรือวิชาการ หรือด้านอื่น ๆ เจ้าของเรื่องอาจ ดอนโครงการหรือรับไปปรับปรุงใหม่ อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ๗ มิได้เป็นผู้กำหนด ร่างโครงการให้กระทรวงทบวงกรมดำเนินการ แต่สำนักงาน ๗ อาจให้การปรึกษา และแนะนำในวิธีการร่างโครงการ มูลฐานข้อเท็จจริงและปัจจัยต่าง ๆ ที่จะต้องเป็น ส่วนประกอบของรายงานโครงการ ความสัมพันธ์กับโครงการอื่น ๆ และนโยบายพัฒนาการ เศรษฐกิจ ปัญหาการเงิน ฯลฯ<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> เสนาะ ภูนากุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๕ - ๑๓๐.



จะเห็นว่าหน่วยงานทั้งสามก็ต้องทำงานประสานกันอย่างใกล้ชิด ถ้าหน่วยใดทำหน้าที่บกพร่องก็จะส่งผลกระทบต่อไปยังอีกสองหน่วยงานที่เหลืออย่างมากอันหมายถึงความผิดพลาดซ้ำในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีด้วย โดยสรุปอาจแบ่งลักษณะขั้นตอนและการประสานงานของหน่วยงานทั้งสามในการช่วยอำนวยความสะดวกการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

๑. หน่วยงานต่าง ๆ จัดเตรียมทำโครงการต่าง ๆ ที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี
๒. โครงการ (ในส่วนใหญ่ใช้เงินงบประมาณ) จะต้องเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาในรายละเอียดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการ
๓. รายละเอียดโครงการที่ผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว บวกกับรายละเอียดค่าใช้จ่ายประจำปีอื่น ๆ (ที่ไม่ใช่เงินงบประมาณ) จะได้รับการพิจารณาจากสำนักงบประมาณในการจัดเตรียมทำงบประมาณประจำปี
๔. กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการเบิกจ่าย ตลอดจนความเป็นไปทางการคลัง การเงินของรัฐบาล และเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะรัฐมนตรี

และนอกจากจะมีหน่วยงานทั้งสามรับผิดชอบควบคุมภารกิจดังกล่าวอย่างใกล้ชิดแล้ว รัฐบาลยังมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่รับผิดชอบในการชำระสะสางการบัญชีของรัฐบาลอีกด้วย

## สรุป

ลักษณะของงานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกนั้นมีมาแต่อดีต และยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เพิ่มความสลับซับซ้อนขึ้นทุกที ๆ ฝ่ายงานช่วย

อำนาจการแต่เดิมเห็นได้ชัดในฝ่ายทหาร แต่ต่อมาฝ่ายพลเรือนหรือข้าราชการประจำก็ได้มีการปรับปรุงนำ ฝ่ายงานช่วยอำนาจการมาใช้อย่างมาก สำหรับประเทศไทยได้นำฝ่ายงานช่วยอำนาจการมาใช้อย่างเด่นชัด เมื่อมีการปรับปรุงการจัดส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีครั้งใหญ่ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่มากมาย และนับแต่นั้นมาก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่สังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงทบวงกรมอื่น สำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นมีหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (โดยไม่ต้องผ่านสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ถึง ๘ หน่วย และหน่วยงานที่สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอีก ๑๑ หน่วย นอกจากนี้ยังมีคณะที่ปรึกษา ฯ, คณะกรรมการ ตลอดจนข้าราชการการเมืองอีกมากมายที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนาจการของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่มีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างละเอียด ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้นจึงเปรียบเสมือนเป็นผู้กลั่นกรองงานต่าง ๆ ที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี คือเป็นหูเป็นตาหรือเป็นแขนขาให้แก่คณะรัฐมนตรีนั่นเอง ความสำคัญของหน่วยงานดังกล่าวยิ่งมีมากขึ้นอีกในเมื่อข้าราชการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ ผู้มีประสบการณ์และความชำนาญในราชการเฉพาะเรื่องอย่างมาก และแม้ว่าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาหรือการปฏิวัติรัฐประหารก็ตาม แต่รัฐบาลใหม่ที่เขามารับหน้าที่ก็ยังต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการประจำเดิมอย่างมาก แม้รัฐบาลใหม่นั้นสามารถจะแต่งตั้งข้าราชการการเมืองเข้าควบคุมงานบางด้านได้ก็ตาม แต่ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ในปัจจุบันหัวหน้าหน่วยงานผู้มีอำนาจควบคุมการบริหารงานในหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีโดยตรง ส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการประจำไปเกือบหมดแล้ว

การศึกษาวิจัยถึงวิธีการปฏิบัติงาน ตลอดจนการดำเนินงานของฝ่ายช่วยอำนาจการของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นเรื่องที่ควรได้รับความสนใจอย่างมาก

อย่างไรก็ตามในการวิจัยครั้งนี้ ไม่สามารถจะศึกษาวิจัยถึงหน่วยงานเหล่านั้นทั้งหมด จึงได้แต่ศึกษาถึงหน่วยงานเฉพาะบางหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องอย่างมากในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี และตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ว่าการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่ การอนุมัติในหลักการและการอนุมัติงบประมาณโครงการต่าง ๆ นั้นเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับเรื่องการเงิน งบประมาณ การคลัง ตลอดจนนโยบายและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล ดังนั้นหน่วยงานที่จะศึกษาในประเด็นนี้จึงได้แก่ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง), สำนักงานงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อได้ศึกษาถึงลักษณะงานและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสามตามที่ปรากฏเป็นกฎหมายแล้วก็ได้ข้อสรุปว่า ลักษณะงานและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้แต่เดิมก็ใคร่รวมอยู่ในกระทรวงการคลังแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรมบัญชีกลางสมัยที่ยังไม่ได้ตั้งสำนักงานงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น (ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๐๒) ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงมีบทบาทสำคัญในการให้คำเสนอแนะและคำปรึกษาหารือต่าง ๆ แก่รัฐบาลในอดีต แต่เมื่อได้แยกงานงบประมาณออกมาจากกระทรวงการคลังและตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการขึ้น อำนาจหน้าที่ที่เคยเป็นของกระทรวงการคลังก็ต้องลดน้อยลง และกระจายไปอยู่ตามหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่นั้น จึงเห็นการยากที่จะตัดสินลงไปว่าหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่มากที่สุดในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะแม้ว่าหน่วยงานทั้งสามจะมีลักษณะงานร่วมที่คล้ายคลึงกัน (คือเป็นงานด้านการเงิน งบประมาณ การคลัง และการวางแผนวางนโยบายเศรษฐกิจ ฯ) แต่ในแต่ละหน่วยงานก็มีหน้าที่ต่างกันไป คือ กระทรวงการคลังนั้นงานสำคัญมุ่งไปในด้านนโยบาย หรือการวางแผนในระยะยาว ส่วนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็เน้นไปในด้านการจัดทำแผนพัฒนา ฯ เป็นช่วงระยะเวลาประมาณ ๔ - ๕ ปี และสำนักงาน

ประมาณมุ่งไปในทางการจัดทำงบประมาณเป็นรายปีไป ดังนั้น ทั้งในทางทฤษฎีหรือตามหลักการกับการปฏิบัติจริง ๆ นั้น หน่วยงานทั้งสามนี้จึงจำต้องปฏิบัติงานอย่างประสานสอดคล้องกัน และมีการปรึกษาหารือกันในรูปแบบต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการมองในด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติจริง หน่วยงานทั้งสามอาจมีบทบาทไม่เหมือนกันที่กล่าวมาแล้วทุกอย่าง อันเป็นสาระสำคัญที่จะได้ศึกษาต่อไปในบทที่สาม ซึ่งจะกล่าวถึงบทบาทของหน่วยงานทั้งสามในทางปฏิบัติ ตลอดจนผลการดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านี้ในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีด้วย.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย