

การปรับปรุงการบริหารราชการแบบต่อเนื่องโดยอาศัยนาย การประสานงานและการปรับปรุงระบบย่อย

โตบ อมร รักษาสัตย์*

คำนำ

การบริหารราชการของประเทศต่าง ๆ ย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ตามความจำเป็นของบ้านเมืองและสังคม แต่วิธีที่จะปรับปรุงนั้นมักใช้วิธีต่าง ๆ กัน แล้วแต่ระบบการเมืองของประเทศนั้น บางประเทศการเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของฝ่ายบริหาร บางประเทศที่มีระบอบรัฐสภาที่เข้มแข็งความคิดริเริ่มและการส่งเปลี่ยนแปลงอาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ บางประเทศใช้วิธีตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นศึกษาปัญหาการบริหารทั้งหมดของประเทศเป็นครั้งคราว เช่น คณะกรรมการซูเวอร์ของสหรัฐ บางประเทศก็ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาและเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารด้านใดด้านหนึ่ง เช่น คณะกรรมการฟูลตันของอังกฤษ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการพลเรือน บางประเทศก็ใช้วิธีตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ทำหน้าที่ปรึกษาด้านนโยบายซึ่งในท้ายที่สุดอาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางระบบวิธีการบริหาร อย่างไรก็ตามเมื่อการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้แพร่หลายยิ่งขึ้น ประกอบกับการใช้คณะกรรมการแบบต่าง ๆ นั้นมักมีลักษณะเป็นกรรมการวิสามัญ ทำหน้าที่ชั่วคราวชั่วคราว แต่การบริหารราชการเป็นกิจกรรมต่อเนื่องหลายประเทศจึงนิยมตั้งสำนักงานเพื่อปรับปรุงระบบงานขึ้นอีกโสดหนึ่งด้วย เช่น สำนักงานประมาณ และการจัดระบบงาน (Office of Budget and Management) ของสหรัฐ

สำหรับรัฐบาลไทย การปรับปรุงการบริหารงานครั้งใหญ่ ๆ มักใช้วิธีแก้กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นกฎหมายปกครองหลัก แต่การออกหรือแก้กฎหมายนี้มิได้ทำได้โดยง่าย ต้องใช้เวลาไตร่ตรองมากเพื่อมิให้เกิดผลเสียแก่งานอื่น ๆ ที่ดำเนินไปด้วยดีอยู่แล้ว แต่โดยที่ราชการมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอจึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานใหม่ๆ ขึ้นมาอยู่ตลอดเวลา เมื่อมีพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานพร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ขึ้นครั้งใด

* ออมร รักษาสัตย์, ร.บ. (เกียวกนิชม), C.P.A., M.A. (Govt.), PhD;ศาสตราจารย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ก็ต้องแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ รวมทั้งต้องออกพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อแบ่งส่วนราชการให้ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ส่วนราชการต่าง ๆ ก็มีแต่จะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งหมายถึงว่าอาจจะมีหน่วยงานเก่าบางหน่วยที่ทันสมัยไม่มีภาระหน้าที่สำคัญอันใดเหลืออยู่ และอาจมีการปฏิบัติทำงานซ้ำซ้อนกันวกว้ายกันทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและเสียกำลังคน ทำให้ข้าราชการบางส่วนไม่มีงานทำ เป็นที่กล่าวขวัญกันทั่วไป ประกอบกับรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตระหนักดีว่าการก่อตั้งหน่วยงานและการจัดตั้งร่ำกำลังให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ เป็นงานที่ยุ่งยาก ต้องอาศัยความรู้ความสามารถของผู้ทรงคุณวุฒิหลายทาง หน่วยงานนั้น ๆ จึงจะปฏิบัติงานได้ผลตามความมุ่งหมาย ทั้งไม่เป็นการซ้ำซ้อนแก่งานอื่น จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่าคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้น

คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มีรัฐมนตรีที่มีความรู้และประสบการณ์สูงเป็นประธาน เพื่อสามารถเสนอความคิดเห็นที่เป็นกลางและรอบคอบต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นผู้ที่เสนอร่างพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการและดำเนินงานต่อไปตามกระบวนการ จนสามารถตราออกมาเป็นกฎหมายได้ การที่คณะที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วยรัฐมนตรีและข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ แม้จะเกิดผลดีในด้านความรู้และประสบการณ์ที่จกัแลกรองเลือกเสนอแก่ความคิดเห็นที่ต่อก่อนนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่ท่านเหล่านั้นย่อมมีเวลาจำกัดไม่สามารถจะศึกษารายละเอียดได้มากเท่าที่ควร จึงต้องตั้งอนุกรรมการขึ้นหลายชุด ถึงกระนั้นก็ดี คณะอนุกรรมการต่าง ๆ นั้นบางชุดก็สามารถจะปฏิบัติงานได้สำเร็จในช่วงระยะเวลาการประชุมเท่านั้น เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อเสนอแนะต่อคณะที่ปรึกษาฯ แต่คณะอนุกรรมการบางชุดไม่สามารถทำหน้าที่ได้โดยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเดียวต้องอาศัยข้อมูลข้อเท็จจริงและการวิเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วน จึงต้องมอบหมายภาระในการหาข้อมูลและการวิเคราะห์แก่ข้าราชการประจำผู้มีความรู้เหมาะสมให้ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้ คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดตั้งร่ำกำลังเจ้าหน้าที่จัดเป็นอนุกรรมการประเภทนี้

คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดตั้งร่ำกำลังเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่ที่จะต้องศึกษางานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่เสนอขอปรับปรุงหรือถูกสั่งให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหน้าที่ใหม่โดยละเอียด จะต้องพิจารณาว่างานจะไม่ซ้ำซ้อนกันกับหน่วยงานอื่น จะต้องศึกษาถึงว่าจะจัดส่วนราชการอย่างไรจึงจะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีที่สุด ถูกต้องตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์

และหลักกฎหมายปกครอง ต่อจากนั้นจะต้องศึกษาถึงปริมาณและคุณภาพของงานที่มีอยู่แล้ว และคาดว่าจะมีต่อไป เพื่อจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ประเภทต่าง ๆ ให้เหมาะสม ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไป การที่จะรู้ข้อเท็จจริงและเสนอแนะวิธีจัดส่วนราชการและจัดอัตรากำลังต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในวิชาชีพประจำตำแหน่งหลายท่านไปศึกษาข้อเท็จจริงโดยละเอียด คณะอนุกรรมการ ฯ ชุดนี้จึงต้องอาศัยกำลังเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้จากสำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณและแต่เดิมก็ได้ย้ายกำลังคนจากกรมบัญชีกลางอีกด้วย

การปรับปรุงในสมัยปฏิวัติ 2514—2515

การปฏิบัติงานของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีในสมัยก่อนปฏิวัติเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2514 นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติงานแบบปรับปรุงภายในหน่วยงานเป็นส่วนใหญ่ เพราะคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาคำขอปรับปรุงงานของส่วนราชการที่มีอยู่เดิมเป็นส่วนมาก ไม่ใคร่มีการตั้งหรือเปลี่ยนแปลงขนาดเล็กหน่วยราชการต่าง ๆ บ่อยนัก ปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารราชการจึงมิได้นำมาพิจารณาอย่างแท้จริง

ต่อมา เมื่อมีการปฏิวัติขึ้น คณะปฏิวัติ มีความปรารถนาที่จะปรับปรุงการบริหารราชการเป็นการใหญ่ เพราะมีนโยบายที่จะแก้ไขภาวะการณ์ที่มีหน่วยงานปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันและต้องการจัดแบ่งหน่วยงานภายในกระทรวงต่าง ๆ เสียใหม่ให้บังเกิดความคล่องตัวต่อการบริหารราชการมากขึ้น ในงานด้านหนึ่ง ๆ สามารถจัดการให้เสร็จสิ้นไปในกระทรวงเดียว ไม่ต้องปฏิบัติงานวอกแวกกันหลายกระทรวง หัวหน้าคณะปฏิวัติ จึงออกคำสั่งที่ 99/2514 แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของหัวหน้าคณะปฏิวัติให้มีหน้าที่ “ช่วยพิจารณากิจการบริหารต่าง ๆ คือ

1. ตรวจสอบพิจารณากิจการในส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐ และเสนอความคิดเห็นเพื่อจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือรวม หรือแยก หรือย้ายสังกัด หรือแปลงรูป หรือยุบเลิกส่วนราชการบางส่วน โดยเหตุผลทางประหยัดและประสิทธิภาพ
2. แก้ไขเปลี่ยนแปลงวิถีทางปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อมิให้งานซ้ำกันโดยไม่จำเป็น
3. ประสานงานของส่วนราชการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ให้มีความสัมพันธ์ร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
4. การพิจารณาจัดแบ่งส่วนราชการและกำหนดอัตรากำลังของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ”

คณะที่ปรึกษา ฯ คณะนี้ ประกอบด้วย พลตรี ศิริ สิริโยธิน เป็นประธาน ประกอบด้วยที่ปรึกษาอีก 10 นาย

คณะที่ปรึกษาฯ คณะนี้ได้มุ่งที่จะดำเนินการงานแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังอันเป็นงานสืบเนื่องต่อไป พร้อมทั้งงานด้านปฏิรูปส่วนราชการเป็นงานนโยบายหลัก จึงได้แต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ขึ้นเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2515 และแต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการของรัฐ เพื่อปฏิบัติงานตามข้อที่ 1 และ 2 ขั้วคณะที่ปรึกษา ฯ ขึ้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2515

ในระยะต่อมาคณะที่ปรึกษา ฯ ยังได้จัดตั้งอนุกรรมการอีกหลายคณะ คือ

1. อนุกรรมการพิจารณาการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำหนดคุณภาพมาตรฐานอาหารแห่งชาติ
2. อนุกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ
3. อนุกรรมการพิจารณาวางแผนปฏิบัติการและแผนการประสานงานเกี่ยวกับการเกษตรและอุตสาหกรรมและการพาณิชย์
4. อนุกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัด
5. อนุกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการวางแผนและนโยบายทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทย

อย่างไรก็ตามงานที่สำคัญและมีผลอย่างกว้างขวางต่อการบริหารราชการก็คืองานของคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการของรัฐ ซึ่งได้พิจารณาเสนอแนะให้ยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และเปลี่ยนแปลงงานของส่วนราชการระดับกรม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงสังกัดของกรมต่าง ๆ อีกเป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จากคำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติ

นอกจากนี้ในช่วงระยะปฏิบัติงานของคณะปฏิวัติ ได้ยุบเลิกคณะรัฐมนตรี จึงได้สั่งให้จัดตั้งกองอำนวยการฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นในกองบัญชาการคณะปฏิวัติ เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตามคำสั่งที่ 32/2514 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2514 รวม 4 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติ
2. ฝ่ายอำนวยการเศรษฐกิจ การคลังและอุตสาหกรรม
3. ฝ่ายอำนวยการพัฒนาการเกษตรและคมนาคม

๕. ฝ่ายอำนวยการศึกษาและสาธารณสุข

ฝ่ายอำนวยการต่าง ๆ ได้พยายามหาทางปรับปรุงราชการในขอบเขตหน้าที่ของตน โดยได้ตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการขึ้นพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หลายคณะ อันเป็นผลให้มีข้อคิดเห็นที่สำคัญและมีประโยชน์หลายเรื่องที่ย้ายต่าง ๆ ได้กลั่นกรองนำเสนอคณะปฏิวัติเพื่อออกเป็นคำสั่งและประกาศต่าง ๆ รวมหลายร้อยฉบับ

กรรมการและอนุกรรมการที่ฝ่ายอำนวยการต่าง ๆ ได้ตั้งขึ้นนี้มีหลายชุดที่มีความสำคัญมาก เช่น คณะที่ปรึกษาฝ่ายนโยบายและแผนมหาดไทย ของฝ่ายอำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ได้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่ศึกษาเรื่องต่าง ๆ โดยแบ่งเป็นฝ่ายและกลุ่มทำงานต่าง ๆ มีอาทิ ฝ่ายปกครองภูมิภาคท้องถิ่นและพัฒนาการเมือง ฝ่ายพัฒนาการศึกษาประชาบาล ฝ่ายพัฒนาจัดใช้ประโยชน์ที่ดินและผังเมือง ฝ่ายพัฒนาคนและแรงงาน ฝ่ายจัดสาธารณูปโภค ให้ความมั่นคง ปลอดภัย และขจัดภัย ฝ่ายพัฒนาชนบทและส่งเสริมอาชีพ ฝ่ายปรับปรุงสมรรถภาพและสวัสดิการข้าราชการ ฝ่ายกฎหมาย อนุกรรมการพิจารณาวางแผนปฏิบัติการและแผนการประสานงานเกี่ยวกับการเกษตร อุตสาหกรรม คณะที่ปรึกษาพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องแผ่นดินนครหลวงกรุงเทพมหานคร กลุ่มทำงานปรับปรุงอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด กลุ่มทำงานวางแผนและประสานเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทและส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการที่มีชื่อต่าง ๆ กันเหล่านี้หลายคณะแม้จะตั้งขึ้นอยู่ในฝ่ายมหาดไทยแต่ก็กิจกรรมที่กระทำนั้นเป็นการทั่วไปของประเทศ ทั้งงานเหล่านี้บางงานก็มีลักษณะต่อเนื่องหรือยังไม่สิ้นสุดลงโดยง่าย ดังนั้นคณะที่ปรึกษาจึงได้พิจารณาขยายงานที่เห็นว่ามีสำคัญรีบด่วนและเป็นงานระดับประเทศมาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำการพิจารณาแก้ไขปัญหานั้นต่อไป เมื่อได้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2515

อาจกล่าวได้ว่าการปฏิวัติครั้งนี้ คณะปฏิวัติได้อาศัยความรู้ความสามารถของบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิและผู้หวังดีต่อประเทศชาติที่มาร่วมงานของคณะปฏิวัติหลายท่าน ดังนั้นจึงได้มีการเสนอความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งก็มีอยู่หลายเรื่องที่คณะปฏิวัติได้นำมาพิจารณาโดยละเอียดแล้วได้ออกมาเป็นคำสั่งและประกาศต่าง ๆ หลายฉบับ เฉพาะที่เกี่ยวกับการบริหารราชการก็ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติที่มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติสำคัญหลายฉบับที่ประกาศออกใช้ เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2515 เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 อันเป็นกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ได้เปลี่ยนแปลงกระทรวงทบวงกรมเสียใหม่ อันจัดได้ว่าเป็นการปรับปรุงครั้งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่ง พร้อมกับนั้นก็ยังมีประกาศฉบับที่ 217

เพื่อโอนทรัพย์สินและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอยู่เดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ให้สอดคล้องกับประกาศฉบับที่ 216 ส่วนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 นั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นกฎหมายปกครองหลักของประเทศที่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากกว่ายี่สิบปีแล้ว ในขณะที่เดียวกัน ประกาศฉบับที่ 219 ได้ออกมาแก้ไข พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 เสียหลายมาตราเพื่อให้สอดคล้องกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับต่าง ๆ ข้างต้น ประกาศเหล่านี้มีผลให้การบริหารราชการของประเทศไทยได้ถูกปฏิวัติปฏิรูปไปเป็นอันมาก

การปรับปรุงหลังสมัยปฏิวัติ

แม้ว่าในสมัยปฏิวัติจะได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการอย่างมากแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจจะถือว่าสิ้นสุด หรือหมดภารกิจไปแล้ว กลับมีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงอีกต่อไป เพราะการบริหารราชการต้องมีการปรับปรุงอยู่เสมอ ให้ทันกับการขยายบริการของรัฐซึ่งเพิ่มขึ้นอยู่ทุกวันตามความต้งการของประชาชนและสังคมสมัยใหม่ ดังนั้นหลังจากที่ได้มีประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2515 แล้ว นายกรัฐมนตรีก็ได้ออกคำสั่งที่ 7/2516 แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารชุดใหม่ขึ้น เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2516 ขึ้นทำหน้าที่ช่วยพิจารณากิจการบริหารต่าง ๆ คือ

“1. ตรวจสอบพิจารณากิจการในส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลและเสนอความคิดเห็นเพื่อจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือรวม หรือแยก หรือย้ายสังกัด หรือแปลงรูป หรือยุบเลิกส่วนราชการบางส่วนโดยเหตุผลทางประหยัดและประสิทธิภาพ

2. แก้ไขเปลี่ยนแปลงวิถีทางปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อมิให้งานซ้ำกันโดยไม่จำเป็น

3. ประสานงานของหน่วยราชการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันให้มีความสัมพันธ์ร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

4. ให้มีการแบ่งงานถูกต้องตามหลักวิชา เรื่องแบ่งงานและแก้ปัญหาเรื่องคนล้นงาน

5. การพิจารณาจัดแบ่งส่วนราชการและกำหนดอัตรากำลังของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ”

จะเห็นได้ว่าตามคำสั่งฉบับนี้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่มากกว่าหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของหัวหน้าคณะปฏิวัติด้วยซ้ำไป กล่าวคือได้กำหนดให้พิจารณาแบ่งงานให้ถูกต้องตามหลักวิชาเพิ่มเติมขึ้น แต่อย่างไรก็ดี คณะที่ปรึกษา

ชุดใหม่นี้มีความรู้ดีกว่าในช่วงเวลาปฏิบัติได้มีการปฏิรูปการบริหารไปเป็นส่วนมากแล้ว จึงยังไม่จำเป็นจะดำเนินการปฏิรูปขนานใหญ่ต่อไปอีกในขณะนี้ แต่ควรจะติดตามผลงานที่ได้สั่งการไปแล้วให้บังเกิดผล ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ตามบันทึกที่ 44/2515 เรื่องการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ถึง ฯพณฯ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ลงวันที่ 3 เมษายน 2515 นอกจากนี้ คณะที่ปรึกษา ฯ ชุด 2516 เห็นว่า น่าจะพิจารณาปรับปรุงระบบรองต่าง ๆ เสียให้สอดคล้องกับโครงสร้างใหญ่ที่ได้แก้ไขไปแล้ว คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีชุดใหม่นี้จึงมีลักษณะแตกต่างกับคณะที่ปรึกษา ฯ ชุดก่อนอยู่ 2 ประการ คือ

1. หน้าที่ที่คณะที่ปรึกษา ฯ ชุดใหม่นี้เห็นควรจะเน้นดำเนินการก็คือการปรับปรุงในระบบรอง (Sub-systems) ของระบบบริหารราชการส่วนรวมมากกว่าการปฏิรูปตัวระบบใหญ่ เหมือนกับในช่วงเวลาของการปฏิวัติ ทั้งนี้เพื่อเป็นการติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งของคณะปฏิวัติอย่างหนึ่ง กับเพื่อเป็นการเสริมสร้างระบบรองให้สนองรับกับความเปลี่ยนแปลงของระบบใหญ่ โดยยึดความประหยัดและประสิทธิภาพของราชการเป็นหลักสำคัญ

2. ตัวบุคคลที่เป็นที่ปรึกษานั้น นอกจากคณะที่ปรึกษาชุดนี้จะประกอบด้วยรัฐมนตรี และมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ คล้ายคลึงกับชุดก่อน ๆ แล้ว ยังได้แต่งตั้งนักวิชาการในสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ มาร่วมเป็นที่ปรึกษาด้วย จึงเป็นที่หวังว่า รัฐบาลจะได้รับฟังความคิดเห็นของฝ่ายวิชาการมากขึ้นด้วย

คณะที่ปรึกษา ฯ ชุดปัจจุบันโดยเหตุผลเดียวกับในชุดก่อน ๆ ที่ไม่อาจมีเวลาและกำลังที่จะศึกษาเรื่องต่าง ๆ โดยละเอียดได้ จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นช่วยพิจารณาคำสั่งในต่าง ๆ หลายด้าน คณะอนุกรรมการชุดแรกก็คือ คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เช่นเดียวกับชุดก่อน ๆ ทั้งนี้ก็เพราะมีส่วนราชการต่าง ๆ จำนวนมากขอเสนอปรับปรุงส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้ใหม่ รวมทั้งส่วนราชการที่ถูกเปลี่ยนแปลงในสมัยปฏิวัติก็จำเป็นต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยละเอียดเสียใหม่ รวมทั้งจัดส่วนราชการและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้ จึงต้องรีบแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดนี้ขึ้นก่อน

ส่วนคณะอนุกรรมการชุดอื่น ๆ นั้น คณะที่ปรึกษา ฯ พิจารณาเห็นสมควรปรับปรุงวิธีการก่อตั้งเสียใหม่ อันเป็นผลจากการที่ได้พิจารณาเห็นว่าปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ประสบปัญหาต่าง ๆ มากขึ้น มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น จึงสมควรจะได้หาช่องทางหรือกลไกใหม่ที่จะให้นำมาแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ให้ได้ประสิทธิผลยิ่งขึ้น

แนวความคิดหรือหลักการที่สำคัญที่สุดที่คณะที่ปรึกษา ฯ ชุดปัจจุบันได้นำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานก็คือ คณะที่ปรึกษา ฯ เห็นว่าการปรับปรุงหรือการปฏิรูปการบริหารนั้น เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่จะต้องทำอยู่ตลอดเวลา มิได้สิ้นสุดลงไปพร้อมกับคณะปฏิวัติแต่อย่างใด เพราะการปฏิรูปรองานต่าง ๆ ที่คณะปฏิวัติได้ริเริ่มดำเนินการไปนั้น จำเป็นจะต้องมีผู้รับไปดำเนินการไปอีกหลายช่วงหลายต่อ การจึงจะสำเร็จไปตามเจตจำนงของคณะปฏิวัติ เช่นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่โดยละเอียดของส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องปรับปรุงบุคคลที่จะปฏิบัติงานจะต้องปรับปรุงระบบการบริหารย่อยต่างๆ หลายระบบ เพื่อให้ระบบบริหารราชการโดยส่วนรวมสามารถดำเนินไปได้ด้วยดีมีประสิทธิภาพและประหยัด นอกจากนี้ส่วนราชการต่าง ๆ มักมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติงานของตนไปโดยอิสระไม่ประสานสัมพันธ์หรือช่วยเหลืองานของหน่วยราชการต่าง ๆ ปฏิบัติงานโดยประสานสอดคล้องกัน

วิธีการที่จะปฏิบัติให้ได้ผลตามแนวความคิดนี้ที่จริงก็มีอยู่หลายทางด้วยกัน บางท่านก็เห็นว่าควรจะต้องตั้งหน่วยงานใหญ่ระดับทบวงขึ้นคอยประสานงานของฝ่ายช่วยอำนาจการต่าง ๆ (staff) คืองานด้านแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านกำลังคน และด้านการงบประมาณเข้าด้วยกัน บางท่านก็เห็นว่าควรจะต้องตั้งสำนักนโยบายและแผนระดับชาติขึ้น แต่โดยที่การดำเนินการตามวิธีทั้งสองนั้นยังไม่อาจจะกระทำได้ในระยะนี้ คณะที่ปรึกษาฯ จึงเห็นว่าอาจจะใช้วิธีตั้งอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าวบางส่วนไปพลาง ๆ ก่อน ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้ผลเต็มที่เหมือนกันก็ตาม แต่วิธีการหลังนี้อาจจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพการบริหารของประเทศไทยก็ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า อนุกรรมการชุดต่าง ๆ ที่จะจัดตั้งขึ้นตามแนวทางและเหตุผลใหม่นี้ อาจจะเป็นกุศโลบายที่ดี ที่น่าจะทดลองทำดูก่อน

สำหรับแนวทางและเหตุผล ที่คณะที่ปรึกษาฯ ได้นำมาประกอบการพิจารณา ก็คือ

1. จากประสบการณ์ในอดีต ทราบว่าคณะอนุกรรมการของคณะที่ปรึกษาฯ ชุดก่อน ๆ และผลงานของคณะกรรมาการที่ฝ่ายอำนาจการต่าง ๆ ของคณะปฏิวัติได้แต่งตั้งขึ้นนั้นสามารถปฏิบัติงานได้ผลดี เป็นแหล่งกำเนิดของข้อคิดเห็นที่ดี มีประโยชน์อยู่เป็นอันมาก ทั้งงานของคณะกรรมาการเช่นว่านั้น บางงานเป็นงานระดับชาติ มิได้เป็นงานด้านใดด้านหนึ่งอย่างเดียว ทั้งเป็นภารกิจที่ยังไม่สิ้นสุด ดังนั้นจึงสมควรจะได้พิจารณาแต่งตั้งให้ทำงานต่อไปจนเสร็จสิ้น หรือนกว่าจะแก้ไขปัญหาก็เป็นส่วนใหญ่

2. ภาระหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาฯ ชุด 2516 นอกจากจะคอยกลั่นกรองเสนอความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการ การแบ่งส่วนราชการ และการจัดอัตรากำลัง ซึ่งมีคณะอนุกรรมการชุดหนึ่งรับผิดชอบไปศึกษาแล้ว ก็อาจจะแบ่งงานได้เป็น 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ งานคิดปรับปรุงระเบียบและวิธีการบริหารงานในระบบบริหารย่อย ๆ หลายระบบ กับงานที่ต้องการประสานนโยบายและประสานงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ทำงานเกี่ยวเนื่องในกระบวนการเดียวกันอีกหลายสาย ดังนั้นคณะอนุกรรมการที่ควรจะต้องตั้งขึ้นใหม่จึงน่าจะมีหน้าที่ริเริ่มคิดอ่านปรับปรุงระบบงานต่าง ๆ เสียประเภทหนึ่ง กับอนุกรรมการที่จะทำหน้าที่ประสานงานสายต่าง ๆ อีกประเภทหนึ่ง

3. แต่เดิมมาการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการต่าง ๆ ของทางราชการมักจะแต่งตั้งจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ เพราะที่คาดหวังว่าท่านเหล่านั้นจะสามารถนำข้อตกลงหรือข้อยุติไปปฏิบัติงานในส่วนของตน ซึ่งบางครั้งก็ได้ผลสมความมุ่งหมาย แต่บางครั้งก็ไม่ได้ผลมากนัก เพราะท่านผู้ใหญ่ไม่ค่อยมีเวลาจะมาประชุมได้ ถ้ายังมีหลายท่านก็ทำให้การนัดประชุมที่จะให้ทุกท่านว่างพร้อมกันลำบากมาก ดังนั้นในครั้งนี้จะได้ทดลองวิธีใหม่ กล่าวคือ แทนที่จะเลือกบุคคลจากตำแหน่งหน้าที่ที่ดำรงอยู่ จะเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสนใจในสาขางานนั้น ๆ และเป็นผู้ที่เห็นความสำคัญของการทำงานร่วมกันกับส่วนราชการอื่น ๆ เป็นหลัก อนึ่งโดยที่สมัยปัจจุบันเป็นสมัยวิทยาการ และประเทศไทยก็ได้ขาดแคลนนักวิชาการสาขาต่างๆ มากเหมือนในอดีต จึงควรพยายามจะหานักวิชาการเหล่านั้นมาร่วมพิจารณาปัญหากับผู้ทำงานฝ่ายปฏิบัติการ โดยตั้งความหวังไว้ว่า นักวิชาการจะมีโอกาสได้รับทราบปัญหาข้อเท็จจริงที่ประสบอยู่ในประเทศไทย อันจะช่วยให้สามารถนำไปใช้ศึกษาวิจัยหรือสอนแก่บรรดานักศึกษาที่จะเป็นกำลังสำคัญของรัฐบาลในอนาคตได้ตรงกับสภาพของเมืองไทยยิ่งขึ้น หรือสามารถนำผลการศึกษาค้นคว้าที่ตนทราบมาเสนอต่อที่ประชุมได้ หรืออาจขอรับปัญหาที่มีอยู่ไปทำการศึกษาวิจัยโดยละเอียด เพื่อนำมาเสนอต่อที่ประชุม ในขณะที่เวลานักปฏิบัติก็ได้ไม่ละเลยสืมหหลักวิชาหรือสืมหหลักเกณฑ์หัน ไปยึดบุคคลหรือหน่วยงานเป็นหลัก อันเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งของราชการไทย

4. โดยที่อนุกรรมการเหล่านี้มิได้มีหน้าที่พิจารณาตัดสินปัญหาใดๆ ได้ตามลำพัง แต่มีหน้าที่จะเสนอข้อคิดเห็นมายังคณะที่ปรึกษาฯ ซึ่งจะต้องพิจารณาข้อคิดเห็นเหล่านี้โดยละเอียดเสีย

ก่อนที่จะนำเสนอ นายกรัฐมนตรี ผู้จะนำข้อคิดเห็นนั้นไปดำเนินการทางกระบวนการนิติบัญญัติ หรือกระบวนการทางการบริหารต่อไป การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการจึงไม่มุ่งหวังที่จะให้บังเกิดผลผูกพันที่ส่วนราชการจะต้องนำไปปฏิบัติตามเหมือนกรณีของคณะกรรมการต่างๆ ที่ทางราชการแต่งตั้งให้พิจารณาตัดสินปัญหาหรือพิจารณาดำเนินการ ดังนั้นการแต่งตั้งโดยพิจารณาความสนใจเฉพาะบุคคลจึงน่าจะบังเกิดผลได้เท่าๆกับการแต่งตั้งจากผู้มีตำแหน่งหน้าที่ ประกอบกับปัจจุบันนักวิชาการและนักปฏิบัติที่เป็นคนรุ่นใหม่ มักมีโอกาสมพบปะสังสรรค์กันทางสังคม และทางวิชาการอยู่เสมอติดกับสมัยก่อน จึงเป็นที่คาดหวังว่าบางสิ่งบางอย่างที่อนุกรรมการข้างมากเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นของดีมีประโยชน์ต่อประเทศชาติแล้ว แต่ละฝ่ายอาจจะพยายามหาทางนำไปปฏิบัติเองโดยไม่ต้องรอกฎหมายหรือคำสั่งจากเบื้องบนอีก นับว่าเป็นการสร้างการประสานงานแบบใหม่ในระดับวิชาการและระดับปฏิบัติการอันชอบด้วยหลักวิชาการบริหารสมัยใหม่ทั้งเป็นที่หวังว่าอนุกรรมการซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีการศึกษาดี มีประสบการณ์มากพอสมควร และอยู่ในวัยกลางคน จะมีความรู้สึกผูกพันต่อกันเพื่อนร่วมวงวิชาชีพ ร่วมงาน ร่วมสมัย พอที่จะไม่ปฏิบัติการแบบเบี่ยงเบนเพื่อหาประโยชน์ส่วนตน หรือกลุ่มบุคคล

5. โดยที่อนุกรรมการประเภทริเริ่มปรับปรุง และประเภทประสานงานต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ จึงจะมีโอกาสทำงานร่วมกันโดยใกล้ชิดพอสมควร ดังนั้นผลสรุปหรือข้อคิดเห็นใด ๆ ที่เป็นประโยชน์จากอนุกรรมการชุดหนึ่งจะได้นำไปแจ้งแก่ชุดอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะชุดแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น เพราะจะได้อาศัยสายวิชาการคอยให้ความช่วยเหลือแนะนำด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้น ส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่หรือปรับปรุงใหม่ จะได้รับการกลั่นกรองให้ละเอียดถี่ถ้วนขึ้น งานใดที่เป็นผลดีต่อประเทศชาติคงจะได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากนักวิชาการและนักปฏิบัติในชุดต่าง ๆ กันจะเป็นเครื่องประกันว่างานนั้นจะบรรลุผลด้วยดี ผิดกับสมัยก่อนซึ่งแม้ทางราชการระดับสูงจะมีนโยบายหรือสนับสนุนกิจกรรมใดไปแล้ว แต่ถ้าบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบในระดับกลางหรือระดับปฏิบัติไม่เห็นด้วย ไม่นับสนับสนุน งั้นนั้นก็มักจะล่าช้า หรือไม่บรรลุผลไปได้เลย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะที่ปรึกษาจึงมีความเห็นว่าในขั้นนี้ควรจะได้จัดตั้งคณะกรรมการดังต่อไปนี้ขึ้นก่อน คือ

ก. คณะอนุกรรมการประเภทปรับปรุงระบบรอง

1. คณะอนุกรรมการปรับปรุงสมรรถภาพและสวัสดิการข้าราชการ เนื่องจากข้าราชการและพนักงานเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ที่ทางราชการมอบหมาย ดังนั้นแผนงานและบริการของรัฐ จะได้ผลดีหรือไม่เพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของบรรดาข้าราชการทั้งปวง ในสมัยปัจจุบันปรากฏว่าข้าราชการมีความเดือดร้อนในเรื่องการครองชีพ การรักษารฐานะและความก้าวหน้าในราชการเป็นอย่างมาก ข้าราชการไม่น้อยจึงขาดกำลังใจและประพฤติก้าว หรือกลายเป็นผู้ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความเสียสละ เหตุการณ์ทำนองนี้นับวันแต่จะลุกลามแพร่หลายยิ่งขึ้น นับว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศชาติอย่างร้ายแรง คณะปฏิบัติจึงได้กำหนดให้มีมาตรการใหม่บางประการขึ้น แต่อย่างไรก็ตามยังมีกิจกรรมอีกหลายประการ ซึ่งทางราชการควรจะได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงให้ข้าราชการมีกำลังใจ และสมรรถภาพสูงขึ้น จึงสมควรตั้งคณะอนุกรรมการฯ ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาหาทางปรับปรุงสมรรถภาพข้าราชการให้ข้าราชการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และประหยัด ในการบริหารราชการ
- (2) พิจารณาหาทางส่งเสริมการฝึกอบรมข้าราชการให้มีทัศนคติและสมรรถภาพที่ดีในการทำงาน
- (3) พิจารณาหาทางจัดสวัสดิการข้าราชการให้ดียิ่งขึ้น
- (4) พิจารณาหาทางให้ข้าราชการมีสำนึกและความรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน
- (5) พิจารณาหาทางใช้คนให้ถูกกับงาน และมีจำนวนข้าราชการที่พอเหมาะกับงาน
- (6) พิจารณาปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลเพื่อให้มีความเหมาะสม รััดกุมยิ่งขึ้น เช่น ให้เป็นระบบที่ส่งเสริมคนดีมีความสามารถ
- (7) พิจารณาปรับปรุงมูลเหตุจูงใจและการสร้างขวัญในการทำงาน
- (8) พิจารณาปรับปรุงทะเบียนประวัติข้าราชการเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดระบบข้อมูลข่าวสารแบบใหม่ เพื่อความสะดวกในการบริหารงานในค้ำงงบประมาณต่อไป
- (9) พิจารณาจัดทำประมวลผลงานของข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถดีเด่น เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในการกลั่นกรอง แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ข้าราชการต่อไป¹

¹ คำสั่งประธานคณะที่ปรึกษาฯ ที่ 1/2516 ณ วันที่ 24 มกราคม 2516

2. คณะอนุกรรมการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการและระบบงาน เนื่องด้วยระบบงานและระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ของราชการส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่ได้จัดวางขึ้นไว้ช้านานแล้ว บางเรื่องก็ได้วางไว้กว่า 80 ปีก็มี โดยไม่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยเลย ระเบียบข้อบังคับ แผนพอร์มต่าง ๆ จึงมักเป็นของเก่าไม่เหมาะแก่กาลสมัย แม้จะมีการแก้ไขเป็นครั้งคราวส่วนมากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม ข้อปลีกย่อยทำให้ยุ่งรียากแก่การค้นหาและนำมาปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพได้ จึงเห็นควรจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

“(1) พิจารณาการใช้ระบบงานแผนใหม่ เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติราชการโดยเฉพาะในส่วนที่ติดต่อกับประชาชน ย่อมทำความสะดวกในการป้อนกลับและติดตามผล

(2) พิจารณาปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสม

(3) พิจารณาปรับปรุงระเบียบของทางราชการที่มีอยู่มาก และบางเรื่องล้าสมัยเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานให้บังเกิดประสิทธิภาพ ความสะดวก และประหยัด

(4) พิจารณาและวิเคราะห์ระเบียบปฏิบัติราชการของหน่วยงานให้มีการประสานงานกันยิ่งขึ้น โดยเฉพาะงานสารบรรณ คลัง พัสดุ บุคคล และงบประมาณ”²

3. คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เนื่องด้วยปรากฏว่าการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการจัดแบ่งการบริหารภายในประเทศมาแต่ครั้งโบราณ แม้จะได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาหลายฉบับแล้วก็ตาม ส่วนใหญ่ก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการมากนัก คงมีแต่เรื่องตั้งภาค ยุบภาคหลายครั้งหลายคราว บัดนี้เหตุการณ์ตามหัวเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ราชการบริหารส่วนกลางก็ขยายตัวมากขึ้น มีกรมกองต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น การจัดตั้งแผนงานในส่วนภูมิภาคที่จังหวัดและอำเภอเป็นแบบเดียวกัน ดูจะไม่ได้ผลเต็มที่ หรือเหมาะสมกับงานทุกประเภท ส่วนราชการต่าง ๆ ก็หาทางออกของตนไปต่าง ๆ กัน ทำให้เกิดความยุ่งยากสับสนแก่การบริหารราชการส่วนรวม จึงเห็นสมควรตั้งคณะอนุกรรมการชุดนี้ขึ้นโดยมีหน้าที่

“(1) พิจารณาหน้าที่และความสัมพันธ์ของรูปการบริหารราชการในปัจจุบันของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

² คำสั่งประธานคณะที่ปรึกษาฯ ที่ 3/2516 ณ วันที่ 30 มีนาคม 2516

(2) ปรับปรุงแก้ไข และเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมิให้เกิดการซ้อนและซ้ำงานโดยไม่จำเป็น

(3) พิจารณาระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(4) พิจารณาให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นไปตามแผนและโครงการที่มีหลักเกณฑ์ถูกต้องหลักวิชา

(5) ส่งเสริมกระบวนการที่จะก่อให้เกิดความสะดวก ความรวดเร็วแก่ประชาชนที่มาติดต่อในส่วนภูมิภาค^๓

4. คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ คณะอนุกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการพิจารณาจัดส่วนราชการและวางอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ โดยพิจารณาเป็นรายการหรือส่วนราชการที่เทียบเท่ากรม ดังนั้นจึงมักจะอนุโลมเป็นประเภทปรับปรุงระบอบเองก็ได้ เพราะหน่วยราชการระดับกรมนี้มักมีภารกิจในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเป็นเอกเทศอยู่แล้ว ในหลักการอนุกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ที่จะริเริ่มคิดปรับปรุงการจัดส่วนราชการและการวางอัตรากำลังคนของหน่วยราชการได้ทุกหน่วย รวมทั้งการเสนอตั้ง ยุบ ขยายส่วนราชการเพื่อช่วยที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ให้ปฏิบัติตามภารกิจที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายไว้นั้น แต่อย่างไรก็ดีตามทางปฏิบัติส่วนราชการต่าง ๆ จะเป็นฝ่ายริเริ่มขอปรับปรุงมาเองโดยจะเสนอความคิดเห็นผ่านกระทรวงของตนมายังนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีว่ามีความประสงค์จะขยายงานหรือมีโครงการใหม่ ๆ เกิดขึ้น ดังนั้นจึงต้องขยายหน่วยงานและเพิ่มคนขึ้น ในกรณีนี้ นายกรัฐมนตรีจะขอให้คณะที่ปรึกษาฯ พิจารณาเสนอความเห็น ซึ่งประธานคณะที่ปรึกษาฯ จะส่งเรื่องมายังเลขานุการคณะที่ปรึกษาฯ ซึ่งได้แก่ผู้อำนวยการกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน สำนักงาน ก.พ. อันเป็นหน่วยงานที่รับทำหน้าที่เป็นสำนักงานของคณะที่ปรึกษาฯ กองอัตราฯ นี้มีข้าราชการซึ่งมีคุณสมบัติเป็นนักวิเคราะห์ที่ดำเนินการจัดส่วนราชการและการวางอัตรากำลังอยู่พอสมควร ดังนั้นเมื่อเลขานุการคณะที่ปรึกษาฯ ได้รับแจ้งข้อเสนอของส่วนราชการแล้วก็สามารถจัดเจ้าหน้าที่ไปวิเคราะห์รายละเอียดจากส่วนราชการนั้น ๆ ได้ เมื่อนักวิเคราะห์ไปศึกษาหาข้อมูลเสร็จแล้วก็จะนำเสนอต่อคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งเป็นคนกลางมาจากส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะ เช่น ข้าราชการชั้นสูงของสำนักงาน ก.พ. สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มหาวิทยาลัย และสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ เพื่อให้ได้พิจารณาข้อมูลโดยละเอียด

³ คำสั่งประธานคณะที่ปรึกษาฯ ที่ 8/2516 ณ วันที่ 11 เมษายน 2516

อย่างเป็นทางการและถูกต้องตามหลักกฎหมายและหลักบริหารเสียก่อนที่จะตัดสินใจว่าส่วนราชการนั้น ๆ ควรจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไร (ในกรณีที่จะต้องกำหนดขึ้นใหม่) หรือถ้ามีกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่ไว้แล้วก็จะได้พิจารณาขึ้นไป ว่าสมควรจะจัดหน่วยงานในรูปใดบ้างและควรจะมีเจ้าหน้าที่ในระดับใด ตำแหน่งใด คุณสมบัติใด จำนวนอย่างละเท่าใด อันเป็นรายละเอียดมาก จึงจะปฏิบัติภารกิจได้ผลดี เมื่อคณะอนุกรรมการ มีความเห็นอย่างไรแล้ว ก็จะได้นำเสนอคณะที่ปรึกษาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะนำเสนอนายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า คณะอนุกรรมการชุดนี้ เป็นชุดที่มีความสำคัญมาก และมีงานที่จะต้องทำมากมายต่อเนื่องกันมาราว 15 ปีแล้ว และทางที่ปรึกษา ก็จะต้องอาศัยการพิจารณาถ้อยแถลงของงานจากคณะอนุกรรมการชุดนี้ตลอดมา จึงเป็นชุดที่ได้รับการแต่งตั้งต่อเนื่องกันมาหลายสมัย⁴ ถึงกระนั้นบุคคลเป็นจำนวนมากก็ยังพูดกันอยู่เสมอว่า ก.พ. เป็นผู้พิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลัง และอาจพูดเลยไปถึงว่าเจ้าหน้าที่ของ ก.พ. มักแบ่งส่วนราชการตามความพอใจ ไม่มีการปรึกษาหารือกับส่วนราชการ แท้ที่จริงนั้น งานนี้เป็นงานของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ และมีเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายมาร่วมกันพิจารณา และก่อนที่จะมีการตัดสินใจในระดับอนุกรรมการฯ ก็ดี ระดับที่ปรึกษาฯ ก็ดี ก็ได้ชักซ้อมกับส่วนราชการที่ขอมาจนเป็นที่พอใจกันเป็นส่วนมาก มีน้อยครั้งเต็มที่ที่คณะที่ปรึกษาฯ ไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดของส่วนราชการ และในกรณีเช่นนี้ ก็จะได้นำความเห็นที่ต่างกันทุกฝ่ายเสนอต่อนายกรัฐมนตรีนำไปหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด

คณะอนุกรรมการสี่คณะข้างต้นนี้ได้แต่งตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลชุดจอมพลถนอม กิตติขจร แต่ในสมัยรัฐบาลชุดศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ท่านประธานคณะที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาเห็นสมควรแต่งตั้งซ้ำใหม่เฉพาะชุดที่ 1 และ 4 เป็นผลให้ชุดที่ 2 และ 3 สลายตัวไป โดยมีเหตุผลว่าการปรับปรุงในเรื่องระเบียบปฏิบัติราชการและระบบงานและเรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องใช้เวลาและจะต้องอาศัยความริเริ่มทางการเมืองมาก น่าจะต้องรอไว้จนกว่าจะมีรัฐบาลชุดที่ได้รับความนิยมจากประชาชนเสียก่อน อย่างไรก็ตามเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2517 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. ตามหนังสือที่ สร. 1001/118548 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2516 เรื่องการปรับปรุงสมรรถภาพและอัตรากำลังข้าราชการ ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า

⁴ชุดปัจจุบันได้รับแต่งตั้งโดยคำสั่งประธานคณะที่ปรึกษาฯ ที่ 1/2516 ณ วันที่ 24 มกราคม 2516 นับเป็นชุดแรก

“๕. ให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีตรวจพิจารณากิจการในส่วนราชการต่าง ๆ ว่ามีหน่วยงานใดบ้างที่มีงานซ้อนกับหน่วยงานอื่น หรือมีงานใดบ้างที่หมดความจำเป็นที่จะต้องทำแล้ว รวมทั้งสำรวจผลงานของหน่วยงานต่าง ๆ ว่าได้ผลคุ้มกับค่าใช้จ่ายหรือไม่ แล้วให้เสนอความเห็นโดยด่วนต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงให้ราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประหยัดต่อไป”

ดังนั้นคณะที่ปรึกษาฯ ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2516 จึงได้พิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นใหม่อีกคณะหนึ่ง มีพลโท บุญเรือน บัวเจริญ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเพื่อปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการที่มีงานซ้ำซ้อนหรือไม่คุ้มค่านี้นี้ มีความจำเป็นที่จะต้องแยกตำแหน่งงานออกจากคณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เพราะมีงานที่ต้องพิจารณารายละเอียดจากคำขอของส่วนราชการและโดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรีอยู่เต็มมือแล้ว และเพื่อให้เป็นที่ครหาหรือระแวงว่าทางสำนักงาน ก.พ. จะรวมอำนาจมากเกินไป ทั้งปัญหาทางซ้ำซ้อนกันก็เกิดมาจากความริเริ่มทางการเมืองหรือความต้องการของส่วนราชการ ซึ่งทางรัฐสภาได้ยินยอมให้ทำไป จึงเป็นปัญหาการเมืองและบริหาร การที่จะพิจารณาว่างานใดที่ได้ดำเนินงานมาแล้วได้ผลคุ้มค่าหรือไม่เป็นปัญหาทางด้านการเงินการงบประมาณมากกว่าการบริหารงานบุคคล ดังนั้นคณะอนุกรรมการชุดใหม่นี้จึงน่าจะประกอบด้วยนักบริหารชั้นสูงและนักวิเคราะห์งบประมาณหรือนักประเมินผลงานเป็นหลัก

ข. คณะอนุกรรมการประเภทวางข่ายการประสานงานหรือประสานนโยบาย

1. คณะอนุกรรมการประสานงานการบริหารเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เนื่องด้วยส่วนราชการหลายแห่งมีรัฐวิสาหกิจที่ทำงานเกี่ยวเนื่องกับงานในหน้าที่ของตน ดังนั้นการพิจารณาจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ โดยเฉพาะการกำหนดหน้าที่ การจัดส่วนราชการและจัดอัตรากำลัง ควรจะได้นำข้อมูลและเรื่องราวเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกันมาพิจารณาประกอบด้วย มิฉะนั้นทางราชการอาจจะต้องเป็นฝ่ายอุกหนุนค้ำจุนรัฐวิสาหกิจตลอดไป โดยไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนและเอกชนคู่แข่งอื่น จึงสมควรตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นให้มีหน้าที่

“(1) พิจารณาหาทางให้รัฐวิสาหกิจและส่วนราชการต่าง ๆ ได้ประสานกันในการบริหารและการปฏิบัติงาน เช่นมีระบบงานและงบประมาณประสานกัน เป็นต้น

(2) พิจารณาหาทางให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจได้ปรับปรุงระบบงานหน่วยงาน รวมทั้งยุบเลิก เพิ่มใหม่ หรือย้ายสังกัดให้สอดคล้องกัน ประสานกลมกลืนซึ่งกันและกันเพื่อประสิทธิภาพของการบริหารในส่วนรวม”⁵

2. คณะอนุกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการวางแผนและนโยบายทางวิทยาศาสตร์ สมัยปัจจุบันเป็นสมัยแห่งความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และในประเทศไทยได้มีหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่ทำงานด้านนี้มากมาย แต่ก็มีได้ประสานสอดคล้องกันตามที่ควรจะเป็น ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงงบประมาณและกำลังคนระดับสมองของประเทศ จึงสมควรจะมีการพิจารณาวางแผนและนโยบายทางด้านนี้ขึ้น แต่โดยที่ยังไม่ทราบแน่ชัดว่าควรจัดในรูปแบบใดจึงสมควรตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณาเสียก่อนโดยให้มีหน้าที่

“(1) เพื่อพิจารณาเสนอแนะการวางแผนและนโยบายทางวิทยาศาสตร์ให้บังเกิดผลดีแก่ความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เช่น ให้เป็นประโยชน์แก่การเกษตร อุตสาหกรรม การแพทย์ การบริหารและอนุรักษ์ทรัพยากรของชาติยิ่งขึ้น

(2) พิจารณาหาทางให้มีการประสานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารและการปฏิบัติงานเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติยิ่งขึ้น”⁶

3. คณะอนุกรรมการประสานงานการบริหารของส่วนราชการซึ่งทำหน้าที่ใช้ทรัพยากรและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ปัจจุบันประชากรของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและจะเพิ่มอีกเท่าตัวในระยะประมาณ 20 ปี แต่ทรัพยากร เช่น พื้นดินที่จะทำการเกษตรกรรมขึ้นก็มีจำกัด แร่ธาตุ เช่น คีบูก ก็ได้ถูกขุดมาใช้เป็นจำนวนมาก ผลิตภัณฑ์อาหารและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ยังผลิตได้น้อยไม่พอใช้ในประเทศ หรือไม่พอที่จะส่งจำหน่ายยังต่างประเทศ เพื่อหาเงินตราจากต่างประเทศไปซื้อสินค้าที่เราผลิตเองไม่ได้ ความยากจนยังปรากฏอยู่ทั่วไป ขณะเดียวกันสิ่งแวดล้อมก็มีภาวะเป็นพิษน่าเสียเพิ่มขึ้น จึงสมควรหาผู้ทางแก้ไขปัญหานี้ แม้ว่าเราจะมีส่วนราชการทำหน้าที่แบ่งสรรการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรต่าง ๆ อยู่หลายหน่วย ซึ่งต่างก็ปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน ดังนั้นเพื่อถนอมการใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดในระยะยาวจึงสมควรตั้งคณะอนุกรรมการชุดนี้ขึ้นทำหน้าที่

“(1) พิจารณาหาทางประสานงานของส่วนราชการที่ทำหน้าที่ใช้ทรัพยากรของชาติ รวมถึงการใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ เหมืองแร่ ผลิตผลทางเกษตร การป้องกันและกำจัดภาวะ

⁵ คำสั่งประธานคณะที่ปรึกษา ฯ ที่ 9/2516 ณ วันที่ 11 เมษายน 2516

⁶ คำสั่งประธานคณะที่ปรึกษา ฯ ที่ 4/2516 ณ วันที่ 30 มีนาคม 2516

แวดล้อมเป็นพิษ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ เกิดผลดี เกิดสวัสดิภาพ และความปลอดภัยต่อประชาชน

(2) พิจารณาจัดทำแผนและโครงการการใช้ทรัพยากรของชาติให้เหมาะสม เพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ”⁷

4. คณะอนุกรรมการประสานงานการบริหารด้านแรงงาน การศึกษา และสวัสดิการสังคม เป็นคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อศึกษาภาวะประชากรซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จะต้องการบริการการศึกษาเพียงใด เมื่อจบการศึกษาแล้วจะต้องการงานอาชีพชนิดใด จำนวนเท่าใดบ้าง นอกจากนี้ประชากรจะเป็นเครื่องกำหนดปริมาณและคุณภาพของบริการทางอนามัย และสาธารณสุข รวมทั้งการวางแผนครอบครัว และการจัดสวัสดิการทางสังคมอันเป็นหน้าที่ที่รัฐบาลสมัยใหม่ถูกประชาชนเรียกร้องให้จัดบริการให้กว้างขวางยิ่งขึ้นทุกที งานเหล่านี้ขณะนี้ แยกย้ายปฏิบัติกันอยู่หลายกระทรวงทบวงกรม และมักจะมุ่งเน้นแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น สมควรที่จะให้มีอนุกรรมการทำหน้าที่ประสานงานด้านนี้ตลอดจนเสนอนโยบายในระยะยาวในเรื่องต่อไปนี้ คือ

“(1) ศึกษาข้อมูล และหาทางประสานงานบริหารเกี่ยวกับแรงงาน การศึกษา และสวัสดิการสังคมให้บังเกิดผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนต่อไป และ

(2) เสนอแนะหรือเสนอความเห็นอื่นๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารด้านแรงงาน การศึกษาและสวัสดิการสังคม”⁸

5. คณะอนุกรรมการประสานงานการบริหารด้านอาชีพการเกษตร อุตสาหกรรมและพาณิชย์การ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม พลเมืองกว่า 20% มีอาชีพทางการเกษตรหรือการอุตสาหกรรมและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร แต่การทำงานในสามส่วนนี้ยังไม่ค่อยมีการประสานสัมพันธ์กัน เป็นผลให้เกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเกษตรมีรายได้น้อยไม่เพียงพอ กับรายจ่าย มีหนี้สินมาก ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในสังคม ส่วนอุตสาหกรรมที่จะผลิตอาหารสำเร็จรูปโดยใช้วัตถุดิบในประเทศยังมีน้อย การค้าขายกับต่างประเทศส่วนใหญ่ก็ยังมุ่งขายวัตถุดิบแทนที่จะเป็นอาหารสำเร็จรูป ทำให้ต้องขายในปริมาณมากโดยได้ราคาต่ำเป็นการเสียเปรียบเชิงเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงแก่ประเทศอุตสาหกรรม จึงสมควรให้มีคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อ “พิจารณาปรับปรุงการประสานงาน การประสานแผนและนโยบายการบริหารทางด้าน

⁷ คำสั่งประธานคณะที่ปรึกษา ฯ ที่ 5/2518 ณ วันที่ 30 มีนาคม 2518

⁸ คำสั่งประธานคณะที่ปรึกษา ฯ ที่ 6/2518 ณ วันที่ 30 มีนาคม 2518

เกษตร อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยให้หน่วยราชการและองค์การต่าง ๆ ปฏิบัติงาน โดยประสานสัมพันธ์กันเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายของรัฐบาล อันได้แก่การเพิ่มปริมาณการผลิตและการเพิ่มรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น^๑

สรุป

จะเห็นได้จากข้อความข้างต้นว่า คณะที่ปรึกษา ฯ มีกลยุทธ์ที่จะดำเนินการปรับปรุงการบริหารราชการของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปจากวิธีการเดิม กล่าวคือ มุ่งจะปรับปรุงการบริหารราชการให้เป็นแบบต่อเนื่อง มิใช่ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารขนาดใหญ่อย่างในสมัยปฏิวัติ ส่วนวิธีการสำคัญที่จะนำกลยุทธ์นี้มาปฏิบัติให้ได้ผลก็โดยการตั้งอนุกรรมการชุดหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเป็นสายงานหลัก มีเจ้าหน้าที่ทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ โดยละเอียด พร้อมกันนั้นก็ตั้งคณะอนุกรรมการอีก 2 พวก กลุ่มหนึ่งทำหน้าที่พิจารณาปรับปรุงงานในระบบรองของการบริหารราชการ ส่วนอีกประเภทหนึ่งทำหน้าที่ประสานงานในกิจการด้านต่างๆ ของประเทศ คือด้านการใช้ทรัพยากร ด้านการใช้กำลังคน ด้านการเกษตรและผลิตภัณฑ์และการค้าสินค้าเกษตร ด้านวิทยาศาสตร์ และด้านรัฐวิสาหกิจ

คณะที่ปรึกษา ฯ ตั้งความหวังไว้ว่าคณะอนุกรรมการเหล่านี้จะทำงานร่วมกันโดยใกล้ชิด (ไปรคตุแผนภูมิประกอบ) มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยสุจริตใจและถูกต้องตามหลักวิชา ทั้งจะทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ เห็นความสำคัญในการทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ส่วนรวมของชาติ ทั้งหวังว่าคณะอนุกรรมการจะได้คัดเลือกเสนอความคิดเห็นที่ดีมีประโยชน์ต่อคณะที่ปรึกษา ฯ เพื่อให้พิจารณาเสนอ ฯ พณ ฯ นายกรัฐมนตรี รับไปพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้ราชการของประเทศเจริญก้าวหน้าไปได้ด้วยดีทันความต้องการของประเทศและความเจริญของโลก แต่เหตุการณ์ผันผวนทางการเมืองในระยะกลางปี 2516 ทำให้งานของคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ดำเนินไปไม่ได้ไกลเท่าที่ควร ครั้นถึงกลางเดือนตุลาคม ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แสดงนโยบายว่าจะเข้ามาบริหารประเทศเพียงเพื่อให้มีการตรารัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใหม่ แล้วจะได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ จึงคาดว่า จะอยู่ในตำแหน่งประมาณ 6—8 เดือนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ภารกิจประจำของประเทศก็ยังเป็นกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการต่อไป โดยไม่หยุดยั้ง โดยเฉพาะปัญหาเฉพาะหน้าของราชการก็มีอยู่ตลอดเวลา การเตรียมการแก้ปัญหาในระยะยาวใน

๑ คำสั่งประธานคณะที่ปรึกษา ฯ ที่ 7/2616 ณ วันที่ ๓๐ มีนาคม 2516

เรื่องต่าง ๆ ก็มีความจำเป็นอยู่มาก ๆ พอว่า นายกรัฐมนตรีจึงได้ออกคำสั่งที่ 238/2516 แต่งตั้ง คณะที่ปรึกษากระบวนบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2516 โดยมี พลเอกแสวง เสนาณรงค์เป็นประธานเช่นเดิม ส่วนการปฏิบัติงานของคณะที่ปรึกษาฯ นั้นอาจ กล่าวได้ว่าจะได้ดำเนินการไปตามหลักการปรับปรุงการบริหารราชการแบบต่อเนื่องต่อไป แต่ใน เมื่อช่วงการปฏิบัติงานมีขอบเขตจำกัดมากจึงมิได้ตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ มากเท่าเดิม คงมี แต่คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ คณะอนุกรรมการปรับปรุงระบบและสมรรถภาพข้าราชการ คณะอนุกรรมการประสานงานการบริหารของส่วนราชการ ซึ่งทำหน้าที่ใช้ทรัพยากรและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงส่วน ราชการที่มีงานซ้ำซ้อนกันหรือไม่คุ้มค่าเท่า่นั้น จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า หากได้มีการตั้งคณะ รัฐมนตรีขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ทางรัฐบาลก็จะได้กำหนดนโยบายการปรับปรุงการบริหาร ราชการเสียใหม่ ซึ่งอาจจะเลือกใช้วิธีการอื่นแทนวิธีการเดิมก็ได้ เช่นการปฏิรูปการบริหารขนาดใหญ่หรือการปรับปรุงโดยคณะกรรมการถาวร หรือโดยสำนักนโยบายและวางแผน หรือโดย สำนักวิเคราะห์การบริหารและการงบประมาณก็ได้ แต่สิ่งหนึ่งที่จะพึงหวังได้อย่างแน่นอนก็คือ ความจำเป็นที่จะต้องมียังคงกระอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ความคิดเห็นและกลั่นกรองการ พิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิคเสียก่อนที่จะเสนอให้คณะ รัฐมนตรีอันเป็นองค์การการเมืองสูง สุดพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากจะคำนึงถึงว่ารัฐบาลในสมัยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยนั้นคณะรัฐมนตรีจะใช้เวลาไปในทางการเมืองในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะกับประชาชน นักเรียน นักศึกษา กับทางฝ่ายรัฐสภา มากขึ้นกว่ารัฐบาลในระบอบกษัตริย์ไทย แต่ทั้งนี้ก็หวัง ใจว่าจะไม่มุ่งทำกิจกรรมค้ำวงการเมืองเสียจนละทิ้งการทำหน้าที่ผู้นำของฝ่ายราชการประจำไป เสีย เพราะการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนไม่ว่าจะเป็นไปในทางค้ำวงการเมือง หรือการบริหารตามปกติที่รัฐบาลก็ต้องใช้ข้าราชการประจำเป็นอุปกรณ์ทั้งสิ้น