

สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนานโยบาย ในประเทศไทย

อมร รักษาสมัย**

บทนำ

คำว่า “นโยบาย” ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ในความหมายอย่างกว้างจะครอบคลุมถึง การตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดตัวเป้าหมายอีกด้วย ดังนั้นจึงหมายถึง (1) การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง (2) หลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น และ (3) การเตรียมการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติการตามหลักการและกลวิธีที่วางไว้

ตามปกติแล้ว หน่วยงานหรือองค์การต่าง ๆ มักจะมีนโยบายในเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมากขึ้นด้วยกันอยู่ตลอดเวลา การปกครองประเทศซึ่งเป็นองค์การใหญ่และซับซ้อนที่สุด จึงมักมีจำนวนนโยบายมากมายนับไม่ถ้วน นับแต่นโยบายในเรื่องกระจุกกระจิกไปจนถึงเรื่องใหญ่โต ในแง่ระยะเวลาจะมีทั้งนโยบายระยะสั้น ระยะกลางไปจนถึงระยะยาว ซึ่งอาจจะยาวไปเป็นร้อย ๆ ปีก็ได้

ในอดีต การจัดทำและตัดสินใจนโยบายมักจะไม่ได้อำนาจโดยพิถีพิถัน ด้วยการใช้ความคิดพิจารณารอบคอบนัก แต่ในสมัยโบราณนโยบายเหล่านั้นก็ไม่ก่อให้เกิดผลร้ายได้มากและรุนแรงนัก เช่นถึงแม้จะตัดสินใจก่อสงครามโลกขึ้นก็ตาม ผลเสียหายที่เกิดขึ้นก็ไม่ถึงขั้นคุกคามความอยู่รอดของมนุษยชาติแต่อย่างใด แต่ในสมัยนี้ความเจริญและวิทยาการต่าง ๆ มีมาก

*บทความนี้ได้แก้ไขปรับปรุงมาจากบทความเรื่อง “Institutions and Processes for Policy Development in Thailand” ที่ผู้เขียนเสนอแก่ Colloquium on Policy Analysis and Development, Asian Center for Development Administration, Kuala Lumpur, November 25-28, 1973 pp. โดยได้รับความร่วมมือจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ ที่นี้ด้วย

**อมร รักษาสมัย, Ph.D., ศาสตราจารย์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

และทุกประเทศก็เผชิญปัญหาทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองมากมาย ดังนั้นนโยบายที่ผิดพลาดเพียงนโยบายเดียว ก็อาจจะเกิดผลเสียหายร้ายแรงทั้งอย่างที่เห็นได้ชัดเจนและอย่างที่ไม่เห็นชัด แต่ก็จะมีผลร้ายแรงถึงถอนรากถอนโคนได้โดยง่าย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอันใหญ่หลวงที่มนุษยชาติทั้งมวลในโลก “เล็ก ๆ” นี้ ที่ต้องวางมาตรการที่จะประกันได้ว่านโยบายต่าง ๆ ที่จะวางขึ้นใหม่ทุกเรื่องนั้นจะต้องเป็นนโยบายที่ถูกต้อง ไม่ให้มีการผิดพลาดได้ เพราะเราไม่สามารถจะเสี่ยงกับการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 3 หรือการทดลองระเบิดปรมาณูในบรรยากาศ ซึ่งจะก่อให้เกิดการแผ่รังสีกัมมันตภาพอย่างกว้างขวาง หรือแม้แต่จะยอมให้ระเบิดเชื้อโรคที่มีอยู่ในขณะนี้เกิดรั่วออกมาสู่มนุษย์และสัตว์ได้ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายในแง่มุมต่าง ๆ จึงเป็นของจำเป็นอย่างยิ่งของมนุษยชาติทีเดียว

วิทยาศาสตร์ทางการจัดการที่พัฒนาขึ้นมาใหม่เมื่อเร็ว ๆ นี้ พร้อมกับวิวัฒนาการของวิทยาศาสตร์ และวิทยาการสาขาอื่น ๆ ทำให้วิชาใหม่เกิดขึ้นเรียกว่า วิทยาศาสตร์ทางด้านนโยบาย (Policy Sciences) แม้ว่าขณะนี้วิทยาศาสตร์ทางด้านนโยบายยังอยู่ในขั้นปฏิสนธิเท่านั้น ถูกว่าจะเติบโตจนถึงขั้นนำมาใช้ปฏิบัติงานของประเทศได้ คงจะต้องใช้เวลาอีกนาน ดังนั้นในขั้นแรกนี้เราจะต้องเริ่มต้นกันอย่างช้า ๆ โดยการปลูกฝังให้คนทั้งหลายยอมรับแนวความคิดด้าน “การพัฒนานโยบาย” ไปลองใช้เสียก่อน เพราะการพัฒนานโยบายนี้ในแก่นแท้จริง ๆ ก็เพียงแต่ถือหลักว่า การวางนโยบายนั้นไม่ควรทำโดยกระตั้นหัน ตามความปรารถนาของใครสักคนหนึ่ง แต่ควรจะต้องวางผ่านกระบวนการที่มีการไตร่ตรองโดยรอบคอบ และโดยการใช้ “เครื่องมือ” ทางวิทยาศาสตร์ที่ชอบธรรมสมเหตุผล เป็นอุปกรณ์ในการตัดสินใจวางนโยบาย ถ้าเราสามารถปลูกฝังความคิดเบื้องต้นเพียงเท่านี้แก่บรรดาท่านผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายได้ก็จะเป็นประโยชน์ไม่น้อยทีเดียว

การพัฒนานโยบายเป็นเรื่องใหญ่ซึ่งจะต้องมีการศึกษาค้นคว้าอีกมากเหมือนกัน แต่ในบทความนี้ผู้เขียนจะเลือกกำหนดขอบเขตให้แคบลงมาเป็นเพียงแต่การศึกษา เพื่อให้ทราบถึงสถาบันและกระบวนการต่าง ๆ ที่ประเทศไทยมีใช้อยู่โดยเฉพาะจะเน้นถึงบทบาทของหน่วยงานบางหน่วยที่ตั้งอยู่ที่ศูนย์กลางการบริหารของประเทศเป็นส่วนใหญ่ แต่ก่อนที่เราจะกล่าวถึงหัวเรื่องเสียเลย เราก็ควรจะได้อภิปรายเพียงคร่าว ๆ ถึงลักษณะของการพัฒนานโยบายและดูความแตกต่างระหว่างเรื่องนี้กับเรื่องกระบวนการตัดสินใจและการวิเคราะห์นโยบายเสียก่อน ต่อจากนั้นจึงจะกล่าวถึงสถาบันและกระบวนการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเมืองไทย ซึ่งจะนำมาใช้ในแบบของกรณีเฉพาะเรื่องในแง่ของการวิเคราะห์และพัฒนานโยบายต่อไป

ผู้เขียนเชื่อว่าเราจะต้องสำรวจศึกษาถึงเรื่องนี้อย่างตรงไปตรงมาไม่ลำเอียง และโดยทำใจให้กว้างขวางไว้เท่าที่นั้นที่เราจะสามารถช่วยกันสร้างให้การวางนโยบายและการพัฒนาโยบายเป็นศาสตร์ที่แท้จริงได้ เราไม่สามารถจะทำเป็นทองไม่รู้ร้อนปล่อยให้การพัฒนาโยบายเป็นไปตามยถากรรมและความต้องการของผู้ปกครองประเทศ หรือผู้มีอำนาจได้อีกต่อไป เพราะในสภาพปัจจุบันและในอนาคตจะมีปัญหาอันหนักหนาเผชิญโลกอยู่มากมาย การวางนโยบายที่จะใช้แก้ปัญหาเหล่านี้เป็นเรื่องที่สำคัญเกินไปกว่าที่จะปล่อยให้อยู่ในมือของนักการเมือง หรือกลุ่มชนเพียงกลุ่มเดียวได้อีกต่อไปแล้ว

ก. การพัฒนาโยบาย

ตามความหมายอย่างกว้าง การพัฒนาโยบายจะครอบคลุมถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด รวมทั้งถึงขั้นตอนต่าง ๆ เป็นอันมาก เช่น¹

(1) การสร้างสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดนโยบาย — ภาวะการณ์หลาย ๆ อย่างเมื่อเกิดขึ้นอย่างพอเหมาะพอเจาะแล้ว อาจจะเป็นเหตุผลให้เกิดนโยบายหรือก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ขึ้น ในขั้นนี้อาจมีผู้คิดสร้างสถานการณ์และอ้างเป็นเหตุไฉนง่าย ๆ

(2) ระยะเวลาของนโยบาย — เป็นขั้นที่ภาวะการณ์ต่าง ๆ ค่อยกระจ่างขึ้น ทั้งนี้ ผลประโยชน์ต่าง ๆ อันจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน แต่ละกลุ่มก็สามารถจะแสดงความต้องการของตนได้ชัดเจนขึ้น

(3) การริเริ่มนโยบาย — ณ ที่ขณะใดขณะหนึ่งหรือในช่วงเวลาช่วงหนึ่ง ผู้มีอำนาจหน้าที่บางคนจะรู้สึกว่าได้ถึงเวลาแล้วที่สังคมจะต้องทำอะไรบางอย่าง เพื่อแก้ไขปัญหานั้น บางทีการริเริ่มนโยบายอาจจะออกมาในรูปของคำปราศรัยกว้าง ๆ เสียก่อน

(4) การก่อรูปของนโยบาย (Policy Formation) เป็นขั้นตอนที่นโยบายเริ่มเกิดเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาแล้วหลังจากที่ได้มีการกลั่นกรองความคิดเห็นต่าง ๆ การก่อรูปนโยบายด้วยวิธีนี้ไม่หมายถึงว่าได้มีการคิดคำนวณกันอย่างถี่ถ้วนแล้วแต่อย่างใด

¹ กระบวนการพัฒนาโยบายเป็นขั้นต่าง ๆ ของกระบวนการนี้คนละแ่งและเรียกชื่อขั้นตอนต่าง ๆ ไม่เหมือนกัน กระบวนการนี้อาจจะพัฒนาจาก กระบวนการคิดแบบมีเหตุผล (Rational Thinking Processes) ซึ่งท่านจอห์น ดิวอี้ ได้เขียนไว้ใน *How We Think* (1910) ตั้งแต่นั้นมาเจ้าตำราในสาขาวิชาต่าง ๆ ก็ได้นำแนวคิดไปกลั่นกรองอีกหลายทอด ซึ่งในสาขาประวัติศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์นั้น นักคิดคนสำคัญ ๆ ก็ได้แก่ ฮาโรลด์ ลาสเวลล์, เซอร์เบิร์ต ชอมอน และ เฮเชกเกิล ทรอร์ เป็นต้น

(5) การกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบาย (Policy Alternative) — นโยบายหลายอย่างอาจจะมีการริเริ่ม ก่อรูป และเสนอขึ้นไปในรูปของทางเลือกหลาย ๆ อย่างหลายแบบ เพื่อจะใช้แก้ปัญหาชุดใดชุดหนึ่ง

(6) การวิเคราะห์นโยบาย — ได้แก่การประเมินค่าอย่างละเอียดของนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีผู้เสนอขึ้นมา หรือบางทีก็จะได้แก่การทดสอบทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบายชุดหนึ่งทีนักวิเคราะห์นโยบายได้คิดสร้างทางเลือกนั้น ๆ ขึ้นมา กระบวนการวิเคราะห์นโยบายนี้ตามปกติจะมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเชิงปริมาณและใช้วิธีการเชิงปริมาณใหม่ ๆ เพื่อคำนวณหาผลของนโยบายแต่ละอย่าง

(7) ทางออกของนโยบาย (Policy Options) — เมื่อเรานำทางเลือกของนโยบายมาวิเคราะห์ดูหลาย ๆ ทางแล้ว เราอาจจะได้ทางออกที่ดีที่สุด 2-3 ทาง ที่อาจใช้ เสนอต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ชั้นเหนือได้

(8) การกำหนดสูตรนโยบาย (Policy Formulation) คือกระบวนการในการนำนโยบายให้สามารถนำไปเสนอได้ในรูปร่างที่แน่นอนชัดเจน ส่วนมากจะทำไปในรูปแบบของตัวแบบหรือสูตร บางคนก็นำใช้อธิบายกระบวนการวางนโยบายอย่างกว้าง ๆ ก็มี

9. การตัดสินใจนโยบาย (Policy Determination) คือกระบวนการในขั้นที่ทำให้การตัดสินใจวางนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น

(10) ผลของนโยบาย คือผลผลิตขั้นสุดท้ายของกระบวนการวางและพัฒนานโยบาย ตามปกติจะแสดงออกได้ 3 รูป คือ ออกมาในรูปของกฎหมาย การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่หน่วยที่จะนำไปปฏิบัติ หรือ โดยการออกคำสั่งหรือการแนะนำของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้เรายังอาจขยายความหมายของการพัฒนานโยบายให้คลุมไปถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ การป้อนกลับ การปรับปรุงแก้ไขนโยบาย การควบคุม การยุตินโยบาย การเปลี่ยนรูปนโยบายได้ด้วย การก่อตั้งและการนำระบบข่าวสารไปสู่ขั้นปฏิบัติการ เพื่อการวิเคราะห์นโยบายก็อาจจะนำมารวมไว้ในชุดกระบวนการพัฒนานโยบายก็ได้

ข. กระบวนการวางนโยบายและกระบวนการพัฒนานโยบาย

การวางนโยบายหมายถึงการเตรียมการออกนโยบายของนักบริหารในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่มุ่งทำขึ้นเพื่อแก้ปัญหาชุดหนึ่ง การวางนโยบายนี้ไม่จำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างละเอียด

ถึถ้วน ไม่ต้องค้นหาทางเลือกและการวิเคราะห์ทางออกต่าง ๆ แม้ว่านักบริหารอาจจะทำอย่างนั้นก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้การวางนโยบายก็เหมือนกับการพัฒนานโยบายนั่นเอง แต่ตามคานิยมที่ใช้กันอยู่นั้น “การวางนโยบาย” (Policy making) ไม่กินความหมายคลุมไปกว้างเหมือนการพัฒนานโยบาย ตามปกติการวางนโยบายมีความหมาย ไปในทางพรรณนาโวหารเพราะเหตุที่ใช้อธิบายว่านโยบายได้ถูกจัดทำขึ้น หรือวางขึ้นไว้อย่างไรในสถานการณ์อย่างหนึ่ง^๒

การพัฒนานโยบายมีความหมายไปทางด้านมุ่งแก้ไขปัญหา มีเป้าหมายและมีการเคลื่อนไหวตัวตลอดเวลา เพราะจะมีการนำผลสะท้อนระยะยาวที่จะมีต่ออนาคตของ สังคม มารวมพิจารณาด้วย เพราะนอกจากนี้ยังมีธาตุของความเป็นวิทยาศาสตร์และลักษณะปรนัยรวมอยู่ด้วย การพัฒนานโยบายจะตั้งอยู่บนรากฐานของข้อมูลที่ต้องใช้เครื่องมือเชิงปริมาณ มาใช้ในการวิเคราะห์ด้วย ดังนั้นการพัฒนานโยบายสามารถเสนอผลออกมาได้ว่า ทางออกต่าง ๆ ที่เลือกขึ้นมาสามารถจะนำไปปฏิบัติได้จริง แม้ว่าจะมีข้อจำกัดต่าง ๆ มากมาย หากเราจะสามารถบอกข้อจำกัดซึ่งรวมถึงปัญหาที่ค้านคานิยม แต่ นักวิเคราะห์ ได้นำไป คีตรวม ในการวิเคราะห์ทางออกเสียด้วย ถ้าจะมองเฉพาะการพัฒนานโยบายแท้ ๆ แล้ว เงื่อนงำบางอย่างที่เป็นเรื่องลึกลับซับซ้อนทางการเมืองและเรื่องคานิยมของสังคม ซึ่งซ่อนอยู่ลึกในจิตใจของผู้วางนโยบายชั้นสูงนั้น ไม่น่าจะต้องนำมารวมไว้ในการพัฒนานโยบายด้วย แต่ว่าปัจจัยเหล่านี้อาจนำไปคิดคำนวณได้ ถ้านักวิเคราะห์นโยบายที่ได้รับการฝึกฝนมาอย่างดี จะทราบระแคะระคายในเรื่องเหล่านี้เสียก่อน ที่จริงภาวะของผู้วางนโยบายและนักวิเคราะห์เองจะเบาบางลงแก่ทั้งสองฝ่าย ถ้านักวิเคราะห์ทราบถึงปัจจัยเหล่านี้เสียก่อน

ข้อความข้างต้นนี้อาจจะช่วยให้ความกระจ่างในเรื่องหลักการและแนวความคิด ของการพัฒนานโยบายแก่ท่านผู้อ่านบ้าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการเข้าใจกรณีเฉพาะเรื่องที่จะได้กล่าวต่อไป

ก. ขอบข่ายและวัตถุประสงค์ของบทความ

ขอบข่ายและวัตถุประสงค์ของบทความนี้ก็คือ การสำรวจดูว่าในประเทศไทยได้มีการจัดสถาบันและกระบวนการในการพัฒนานโยบายอย่างไรบ้างแล้ว รวมถึงว่าสถาบันและกระบวนการ

^๒ในบทความนี้คำว่า “การตัดสินใจนโยบาย Policy Decision” และ “การตัดสินใจ” Decision making” จะไม่ค่อยนำมาใช้เพราะเหตุว่ามีความหมายแคบและไม่ชัดเจนกว่า “การวางนโยบาย Policy making” ดู Bernard L. Brack, et. al., *Public Policy Decision-making: Systems Analysis and Comparative Advantage Debates* (New York; Harper and Row., 1973), P. 14.

การเหล่านี้ได้มีไว้ให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบกันเป็นอำนาจบริหารได้ใช้
อย่างไรบ้าง ในบางกรณีผลของนโยบายอาจจะออกมาในรูปของกฎหมาย ซึ่งตกอยู่ในงานของ
ฝ่ายนิติบัญญัติรวมทั้งต้องได้รับพระบรมราชานุมัติแล้ว บทความนี้จะไม่ขอล่าวกลุ่มไปถึง

บทความนี้จะจับตอนที่ว่าด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ภายในฝ่ายบริหารซึ่งทำงานด้านการ
พัฒนานโยบาย โดยจะเห็นถึงว่าในตามทางปฏิบัติที่หน่วยเหล่านี้ได้ทำงานอะไรบ้าง หน่วยงาน
เหล่านี้จะได้แบ่งเป็นพวก ๆ คือ กลุ่มที่เป็นศูนย์ประสานงาน กลุ่มหน่วยงานด้านปรึกษา สภา
และคณะกรรมการสามัญและวิสามัญต่าง ๆ รวมทั้งองค์การนอกวงราชการด้วย ในบทต่อไป
จะได้กล่าวถึงระบบข่าวสารและกระบวนการซึ่งจำเป็นต่อการวิเคราะห์นโยบาย ในฐานะที่
เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนานโยบาย

เป็นธรรมดาอยู่เองที่การสำรวจค้นคว้าย่อมนำไปสู่การค้นพบ ปัญหา การท้าทายและ
โอกาสที่จะปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น ทั้งนี้ในบทสุดท้ายจะได้พยายามเสนอแนะทางแก้ไขว่าเรา
ควรจะทำอย่างไรบ้าง เพื่อที่จะใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกลไกการพัฒนานโยบายของไทย
ต่อไป

II สถาบันและกระบวนการเพื่อการวางนโยบายของประเทศไทย

ในสมัยใหม่รัฐบาลของประเทศล้วนแต่มีกิจกรรมที่ต้องทำเป็นอันมาก ยิ่งกว่าที่เคย
พูดกันในวงการทั่วไปว่าตั้งแต่เกิดจนตายเสียอีก เพื่อที่จะเสนอบริการเหล่านั้นแก่ประชาชน
รัฐบาลจะต้องตัดสินใจแก้มิปัญหาต่าง ๆ วันหนึ่ง ๆ นับด้วยพันเรื่อง แต่ปัญหาเหล่านี้ส่วนใหญ่
เป็นเรื่องที่ทำอยู่แล้วเป็นกิจวัตรมิใช่ปัญหาพิเศษ อยากรู้ก็ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ส่วนราชการทุก
ระดับนั้นบางทีก็เป็นการยากที่จะตัดสินว่า เรื่องใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เรื่องใดไม่เกี่ยว
เพราะเหตุที่ปัญหาหลายอย่าง มีลักษณะเป็นปัญหาการเมืองในเมื่อมันก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประ
ชาชนกลุ่มใหญ่หรือที่จะกำหนดกลุ่มทางให้สังคมต้องก้าวไป หรือเมื่อจะสร้างสถานการณ์ ซึ่งใน
ที่สุดจะบังคับหรือผูกพันให้รัฐบาลต้องยอมรับเป้าหมายบางอย่างหรือขยายหรือจำกัดทางเลือก
ทางออกต่าง ๆ ในอนาคต

ในบรรดาปัญหาต่าง ๆ นับพัน ๆ เรื่องในแต่ละวันนี้ จะมีปัญหาประมาณ 60-100
เรื่องซึ่งจะต้องนำไปสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีทุกสัปดาห์ รวมทั้งเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเป็น
ฝ่ายริเริ่มขึ้นด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าจะนำมาพิจารณาคึกษาว่ารัฐบาลตัดสินปัญหา
หรือกำหนดนโยบายต่าง ๆ ด้วยวิธีใดบ้าง ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถทำให้เรามีความรู้เพียงพอที่จะ

นำไปคิดแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น เป็นการป้องกันมิให้เกิดมีนโยบายที่จะเกิดผลเสียหายร้ายแรงขึ้นได้อีก

ในการศึกษาในบทนี้ ผู้เขียนจะได้เริ่มตั้งแต่การจัดหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ประเภทของนโยบาย สถาบันและกระบวนการที่มีอยู่แบบทางการ ไปจนถึงลักษณะพิเศษของการตัดสินใจแบบไทยๆ

ก. การจัดหน่วยงานของฝ่ายบริหาร

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยอำนาจอธิปไตยถูกแบ่ง เป็น 3 ทาง แต่ในหลักรัฐศาสตร์จะต้องถือว่าอำนาจอธิปไตยแบบไทยนี้มีใช่เป็นการแยกอำนาจเป็น 2 ฝ่าย อย่างของสหรัฐอเมริกาหรือฝรั่งเศส แต่เป็นแบบหลอมอำนาจ เพราะเหตุว่าฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายเดียวกันคือคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาและจะอยู่ในตำแหน่งได้ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา ส่วนอำนาจตุลาการได้แยกออกมาบ้างแต่ไม่ถึงกับเด็ดขาด เพราะในทางปฏิบัติก็ยังมีส่วนถูกควบคุมการบริหาร การเงิน การงบประมาณจากฝ่ายบริหารอยู่มาก

เมื่อเป็นการปกครองในแบบหลอมอำนาจหรือร่วมกันใช้อำนาจเช่นนี้ ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็แยกกันไม่ค่อยออก และเมื่อมองจากแง่ของวิวัฒนาการทางการเมืองของไทยในอดีตตลอดมาจนถึงวันมหาวิปโยค 2516 ก็จะทำให้เห็นว่า อำนาจบริหารได้เพิ่มพูนขึ้นเรื่อยๆ จนมีอำนาจครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างสมบูรณ์ในบางสมัย แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2517 นี้ กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากขึ้น

เมื่อพิจารณาทางฝ่ายบริหาร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า อำนาจนี้ตกอยู่แก่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีหรือตามหลักที่เรียกว่า “เป็นอันดับหนึ่งในบรรดาผู้เสมอกัน” เท่านั้น ได้มีอำนาจเพิ่มพูนขึ้นเป็นลำดับโดยเฉพาะตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นต้นมา นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่แท้จริงและเด็ดขาด แม้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันจะมีอำนาจน้อยลงบ้างแต่ก็ยังมีอำนาจที่จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้รัฐมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่งได้ (ม. 189)

ในการบริหารราชการแผ่นดินประเทศไทยจัดการปกครองเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เฉพาะในส่วนกลางจัดแบ่งราชการออกเป็น 12 กระทรวง แบ่งออกเป็น กรม กอง แผนก ตามลำดับ ดังที่ทราบกันดีอยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติมีข้อนำสังเกต

อยู่หลายประการ เช่น กระทรวงมีรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า และมีสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีของตนเองต่างหากจากสำนักปลัดกระทรวง ส่วนปลัดกระทรวงมีฐานะเป็นเจ้ากระทรวงเหมือนกับรัฐมนตรีและมีฐานะเป็นหัวหน้าข้าราชการประจำทั้งหมดของกระทรวง ซึ่งนับเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำ จึงมีอำนาจที่จะควบคุมประสานงานหรือสั่งการไปยังกรมและส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดได้ แต่แท้ที่จริงแล้วกรมและส่วนราชการก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอธิบดีหรือผู้มีตำแหน่งเทียบเท่าเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบงานของหน่วยอยู่แล้ว ดังนั้นในกรณีส่วนใหญ่ปลัดกระทรวงจึงกลายเป็นหัวหน้าแต่ในนาม หรือในพิธีการต่างๆ และมีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานเพียงเล็กน้อย จะเป็นหัวหน้าจริงๆ ก็เฉพาะสำนักปลัดกระทรวงเท่านั้น ในที่ประชุมกระทรวง ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นประธานนั้น อธิบดีและหัวหน้าหน่วยงานก็มีสิทธิเสนอนโยบายข้อคิดเห็นตลอดจนโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับส่วนราชการของตนได้เองอยู่แล้ว นอกจากนี้อธิบดียังมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล การเงินได้เกือบจะเด็ดขาดสมบูรณ์อยู่ด้วย ปลัดกระทรวงจึงไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาได้เด็ดขาดแต่อย่างใด

ในระดับกระทรวงก็เช่นกัน ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงก็มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะดำเนินการต่างๆ ได้เป็นอันมาก ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกระทรวงของตนโดยเฉพาะ รัฐมนตรีอื่นจะไม่มีสิทธิเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ในขณะนั้นงานของกระทรวงต่างๆ จึงไม่มีหน่วยงานใดที่จะประสานงานให้รัฐบาลปฏิบัติงานโดยมีเอกภาพได้ นอกจากคณะรัฐมนตรีจะเป็นฝ่ายพิจารณาตัดสินเป็นการเฉพาะเรื่องไป เพราะสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ดี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีก็ดี หากมีอำนาจหน้าที่ในการประสานนโยบายและประสานงานของกระทรวงต่างๆ ไม่

การแบ่งส่วนราชการในกระทรวงต่างๆ ไม่มีความสับสนในหลักการนัก เพราะเป็นการจัดแบ่งอย่างง่าย ๆ คือ จากกระทรวงเป็นกรม กอง แผนก ดังกล่าวแล้ว เว้นแต่สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีการจัดแบ่งหน่วยงานที่ยังไม่สามารถจะจับหลักการได้เพราะตัวสำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวงๆ หนึ่ง ถึงกับในชั้นหลังนี้ก็ได้มีการตั้งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 3 อย่าง คือ ให้บริการแก่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและปฏิบัติงานอื่นๆ ซึ่งมีได้เป็นหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ แต่สำนักนายกรัฐมนตรีก็มีหน่วยงานถึง 18 หน่วย นอกจากทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งควบคุมมหาวิทยาลัย

ของรัฐบาลทุกแห่ง แต่ที่สร้างความสับสนในด้านหลักวิชาและหลักกฎหมายก็คือในบรรดา 18 หน่วยนี้ มีอยู่ 8 หน่วยที่มีฐานะเหมือนกระทรวงเหมือนกันเพราะมีผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวง ซึ่งหมายถึงว่างานประจำต่างๆ ของ 8 หน่วยนั้นสามารถนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง⁸ ไม่ต้องผ่านการพิจารณาของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีนอกจากนี้ แต่เดิมหัวหน้าหน่วยต่างๆ ทั้ง 8 หน่วยนี้ ส่วนมากมีฐานะเป็นข้าราชการการเมืองจึงมีผู้เห็นควรให้ถือว่ามีฐานะไม่ต่ำกว่าปลัดกระทรวงซึ่งเป็นข้าราชการประจำ แต่ในปัจจุบันนี้หัวหน้าหน่วยต่าง ๆ ยกเว้นเลขาธิการนายกรัฐมนตรีตำแหน่งเดียว ก็กลายเป็นข้าราชการประจำไปหมดแล้ว

หน่วยงานอีก 10 หน่วยในสำนักนายกรัฐมนตรีมีข้าราชการระดับอธิบดีเป็นหัวหน้าซึ่งหมายความว่า เป็นหน่วยที่อยู่ในสายการควบคุมของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (รายชื่อส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี โปรดดูจาก ภาคผนวก ก)

โดยที่สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหัวใจการบริหารประเทศ ดังนั้นจึงมีความพยายามที่จะปรับปรุงอยู่เสมอ โดยเฉพาะก็ได้พยายามหาผู้ช่วยงานระดับสูงให้แก่นายกรัฐมนตรี การปรับปรุงครั้งก่อน อาจจะกล่าวได้ว่ามีจุดที่จะเน้นต่างๆ กันไป เช่นในสมัยแรกๆ ก็พยายามจะเพิ่มอำนาจให้แก่เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต่อมาก็พยายามเพิ่มอำนาจให้ทางเลขาธิการของนายกรัฐมนตรีเองโดยมีชื่อต่างๆ กัน ต่อมาก็มีการแต่งตั้งปลัดบัญชาการ จนในชั้นหลังนี้ก็มีการตั้งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจึงมีความสับสนและตกอยู่ในภาวะของนายกรัฐมนตรีรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นสายการเมืองทั้งสิ้น ในสายราชการประจำยังไม่มีการประสานงานที่ชัดเจนแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาคงกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการแบ่งส่วนราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี มีความสับสนในแนวความคิด และทฤษฎีของการแบ่งส่วนราชการอยู่อย่างน้อยถึง 4 ประเด็นด้วยกันคือ

ประการแรก คือบทบาทของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรียังไม่แน่นอน เพราะในระบบที่ถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบงานฝ่ายบริหารที่แท้จริงนั้น นายกรัฐมนตรีมีฐานะ

⁸ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ม. 12 กำหนดให้สำนักงาน ก.พ. ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 26, (6 กุมภาพันธ์ 2518)

เป็นเพียงประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเท่านั้นในการจัดหน่วยงานจึงต้องถือว่า สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานสูงสุด

ประการที่สอง บทบาทของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดสำนัก ยังไม่ชัดเจนเหมือนกับกระทรวงอื่น ถ้าจะถือสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกระทรวงเหมือนกระทรวงอื่น ก็ต้องมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และปลัดกระทรวงเสียให้ชัดเจน แยกงานของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีออกไปต่างหาก

ประการที่สาม การที่มีหน่วยงานเทียบเท่ากระทรวงถึง 7-8 หน่วย ในสำนักนายกรัฐมนตรีย่อมทำให้การประสานงาน การควบคุมงาน การบังคับบัญชา เป็นไปได้ยาก สับสน ไม่อยู่ในระเบียบแบบแผนเดียวกัน ไม่เสมอหน้ากัน (เช่นแต่ละหน่วยมีฐานะเป็น อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. กระทรวงพร้อมกัน การปกครองบังคับบัญชาบำเหน็จความชอบก็จะเกิดความลักลั่นไม่เหมือนกัน)

ประการที่สี่ หลักเกณฑ์วิธีการ และบทบาทของข้าราชการการเมืองหลายตำแหน่ง ในการควบคุมการบริหารงานของข้าราชการประจำยังสับสนไม่ชัดเจนเหมือนกระทรวงอื่น ที่มีปลัดกระทรวงเป็นตัวกลางที่จะรับแรงผลักดันของนักการเมืองมิให้ไปถึงข้าราชการประจำได้ ประเด็นเหล่านี้ยังเป็นแกนสนธยาอยู่ในด้านโครงสร้างการบริหารและการเมืองของประเทศ ซึ่งยังไม่มีใครเป็นผู้ให้คำตอบที่กระจ่างชัดได้ ดังนั้นความสับสนล่าช้าในการบริหารราชการก็คงมีอยู่ต่อไป ในขณะเดียวกันการขาดหลักการและการจัดหน่วยงานที่ดีก็น่าจะส่งผลถึงการพัฒนาและตัดสินใจนโยบายด้วยอย่างแน่นอน

ข. ประเภทของนโยบาย

โดยทั่วไป เรื่องที่เกี่ยวกับนโยบาย ที่ได้มีการนำเสนอเป็นลำดับขั้นมาจนถึงระดับรัฐบาลนั้นอาจจัดแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท เช่น นโยบายทั่วไป นโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นโยบายปฏิบัติงานระหว่างกระทรวง นโยบายที่จะใช้แก้ปัญหา การปฏิบัติงานตาม นโยบายที่วางไว้แล้ว ตลอดจน นโยบายที่จะแก้ไข ปรับปรุง นโยบายเก่า ๆ อย่างไรก็ตามการแบ่งเช่นนี้ก็เป็นการแบ่งเพื่อให้เห็นว่านโยบายมีกี่ประเภทเท่านั้น ในทางปฏิบัติไม่มีการแบ่งอย่างนี้ หรืออย่างใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะการนำเรื่องเกี่ยวกับนโยบายไปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีนั้นไปขึ้นอยู่กับการจัดระเบียบวาระประชุม ซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่จะส่งเรื่องมาให้พิจารณามากกว่า เว้นแต่ นโยบายทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับตำแหน่งใหม่จะเตรียมนำเสนอรัฐสภาเพื่อความไว้วางใจ และนโยบายความ

มันคงของชาติ กับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งมักจะได้มีการพิจารณาในระดับกรรมการของหน่วยงานที่รับผิดชอบมาแล้ว จึงนำมาเสนอคณะรัฐมนตรีในภายหลัง คงจะได้นำมากล่าวโดยละเอียดต่อไป

ค. สถาบันและกระบวนการต่างๆ ที่เป็นแบบทางการ

แม้ว่ารัฐบาลจะมีหน่วยงานและเอกชนมากมายคอยให้ความคิดเห็นและกลั่นกรอง ข้อคิดเห็นต่างๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนา นโยบาย ซึ่งแม้จะก่อให้เกิดความสับสนปะปนกันก็ตาม แต่โดยทั่วไปแล้วเราก็พอจะเห็นได้ว่า นโยบายประเภทต่างๆ นั้นก็มักจะมีวิธีการเดินเรื่องหรือกระบวนการของมันเองต่างกันออกไป ดังนั้น ในขั้นนี้ เราจะได้ พิจารณา ถึงสถาบันและกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางนโยบายทั่วไป ก่อน แล้วจึงจะพูดถึงนโยบายเฉพาะประเภทต่อไป

1) แบบแผนของกระบวนการพัฒนา นโยบายโดยทั่วไป

ขั้นตอนของการพัฒนา นโยบายในประเทศไทย เป็นไปดังนี้

(1) กองของหน่วยราชการระดับกรม ตามปกติจะเป็นระดับที่ริเริ่มและปฏิบัติ ตามนโยบายต่างๆ กองมักจะมีข้าราชการชั้นสัญญาบัตรประมาณ 10 คน ซึ่งในจำนวนนี้อาจมี ผู้ได้รับปริญญาตรีประมาณครึ่งหนึ่งอีก 5-10 คนอาจมีการศึกษาถึงชั้นปริญญาโท ปริญญาเอก ในการแบ่งส่วนราชการนั้นเราถือว่า กองเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะอย่าง คือมีหน้าที่หลัก เพียงอย่างเดียว ดังนั้นจึงเป็นจุดเดียวที่มีการรวบรวมกำลังคน กำลังปัญญาในตําแหน่งเข้าไว้ จึงเป็นธรรมชาติที่จะกลายเป็นจุดริเริ่มนโยบายไปด้วย หัวหน้ากอง (หรือผู้อำนวยการกองในกองที่ สำคัญหรือมีขนาดใหญ่) จึงเป็นผู้มีอาวุโสและประสบการณ์มากที่สุดจึงเป็นผู้กลั่นกรองความคิด เห็นต่างๆ แล้วขีดเกล้าให้เรียบร้อยก่อนที่จะเสนอต่ออธิบดี

(2) ในระดับกรม ตามปกติจะมีกองวิชาการ ถ้าไม่มีก็จะให้สำนักงานเลขานุการ กรมหรือรองอธิบดีฝ่ายวิชาการ หรือวิทยาการพิเศษ เป็นผู้ช่วยรองอธิบดีในการตรวจสอบข้อ เสนอต่างๆ ที่หัวหน้ากองส่งมา อธิบดีอาจจะยอมรับหรือปฏิเสธข้อเสนอดังๆ ได้ทันทีหรือ อาจจะนำเข้าหารือที่ประชุมกรม ซึ่งมักมีขึ้นเดือนละครั้ง เพื่อชาวความเห็น ของ บรรดา หัวหน้ากองต่างๆ เสียก่อนก็ได้ ซึ่งเป็นวิธีการของการบริหารที่ดี แม้ในทางกฎหมายอธิบดีไม่ จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของใคร เมื่อ อธิบดี เห็นชอบ ในข้อเสนอดังๆ แล้ว ก็จะนำ เสนอ ปลัด กระทรวงต่อไป

(3) ในระดับกระทรวง ปลัดกระทรวงก็มักมีเจ้าหน้าที่ เช่น อาจจะมีกองวิชาการ กองวางแผน ผู้ตรวจราชการกระทรวง หรือวิทยากรพิเศษ คอยช่วยเหลือกลั่นกรองให้ตามปกติปลัดกระทรวงจะไม่แตะต้องสาระสำคัญของข้อเสนอของกรม แต่มักจะช่วยคัดกรองให้ฝ่ายการเมืองสามารถจะยอมรับได้ เว้นแต่ในบางกระทรวงที่ปลัดกระทรวงมีอำนาจมากก็อาจจะแก้ไขข้อเสนอของกรมได้โดยเฉพาะเมื่อจะขัดกับงานของกรมอื่นๆ นอกจากนี้ปลัดกระทรวงจะพิจารณาว่าข้อเสนอของกรมขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ของกระทรวง โดยตรงหรือ จะเกี่ยวกับ กระทรวงอื่น หรือระเบียบให้ขออนุมัติผ่านไปทางใดด้วย ในกรณีที่ เป็นอำนาจหน้าที่ ของกระทรวงโดยตรง ปลัดกระทรวงก็จะเสนอรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่ เป็นเรื่องระหว่างกระทรวงหรือมีระเบียบให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี³ ปลัดกระทรวงก็จะนำเสนอรัฐมนตรีพิจารณาเสียก่อน หากเห็นชอบกับข้อเสนอจึงนำมาเตรียมเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

(4) นโยบายอาจริเริ่มได้ในระดับกระทรวงผ่านทางสายการเมืองก็ได้ กล่าวคือตัวรัฐมนตรีเอง หรือเลขาธิการรัฐมนตรีและผู้ช่วยซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง อาจจะสลับรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ แล้วนำมาริเริ่มทำเป็นนโยบายก็ได้ ทั้งสองกรณีนี้รัฐมนตรีก็มักจะเชิญปลัดกระทรวงมาปรึกษาเสียก่อนว่าสมควรเพียงใดมีทางปฏิบัติได้หรือไม่ เมื่อมีผู้ทางจะปฏิบัติได้รัฐมนตรีก็อาจจะมอบหมายให้ปลัดกระทรวงนำแนวความคิดมาทำเป็นข้อเสนอนโยบายต่อไป ซึ่งในกรณีนี้ก็มักจะส่งให้กรมและกองไปยกร่างให้ เรื่องทั้งหมดจะกลับคืนมาตามสายงานโดยรวดเร็ว เมื่อทราบว่าเป็นความประสงค์ของรัฐมนตรี

(5) การเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี เป็นกระบวนการที่ค่อนข้างจะยุ่งยากพอสมควร กล่าวคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะต้องเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีให้พิจารณาว่าสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ในกรณีที่ เป็นเรื่องสามัญที่นายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งให้นำเข้าคณะรัฐมนตรีได้เลย ก็ให้เสนอผ่านเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เลย

ในทางปฏิบัติ การเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีหรือ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่หมายความว่าท่านจะเป็นผู้เปิดของอ่านแล้วสั่งการเองทันที แต่เรื่องจะต้องส่งผ่านเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อตรวจสอบเสียก่อน ในการนี้เจ้าหน้าที่มักจะพบว่าข้อเสนอของกระทรวงนั้นมักจะเกี่ยวข้องกับเรื่องอื่น ๆ เช่น (1) ค่าใช้จ่าย

³ระเบียบการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีการแก้ไขดัดแปลงบ้างเล็กน้อยได้นำมาแสดงไว้ในผนวก ข ด้วยแล้ว

(2) แผนพัฒนายระยะยาว (3) ความมั่นคงของชาติ (4) มีข้อผูกพันกับนโยบายอื่น ๆ (5) งานของกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ฯลฯ

ในกรณีเหล่านี้เจ้าหน้าที่จะส่งเรื่องไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ (1) สำนักงบประมาณ (2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (3) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (4) กองนโยบายภายในประเทศ หรือกองนโยบายภายนอก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (5) กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับ

ณ ที่จุดนี้เองที่กระบวนการพัฒนานโยบายมาถึงทางหลายแพร่ง ซึ่งทำให้เกิดกระบวนการวางแผนนโยบายแตกเป็นสาขาไปหลายสาขา ตามประเภทของนโยบายซึ่งจะได้นำมากล่าวต่อไป

หลังจากที่กระบวนการวางแผนนโยบายแยกเป็นสาขาต่าง ๆ ไปแล้ว แต่ผลสุดท้ายเมื่อหน่วยต่าง ๆ มีความคิดเห็นเพิ่มเติมมาเรื่อยเรื่อยแล้วก็จะวนกลับมาที่เดิม คือสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีหรือที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในกรณีแรกเจ้าหน้าที่จะสรุปความคิดเห็นต่าง ๆ เสนอนายกรัฐมนตรีซึ่งถ้าเห็นสมควรก็จะสั่งให้นำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ก็จะส่งเรื่องมาสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทั้งสองกรณีก็จะถูกบรรจุเข้าวาระการประชุมต่อไป

ในกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือความเห็นขัดแย้งกันในวันตรวจสอบนี้ เจ้าหน้าที่จะแจ้งให้หน่วยเจ้าของเรื่องทราบ ซึ่งมักจะมีทางเลือกปฏิบัติ 3-4 ประการ คือ ถอนเรื่องไปเลย หรือขอเรื่องคืนไปชั่วคราวก่อน หรือขอถอนเรื่องคืนไปพิจารณาใหม่ หรือนำไปหารือกับหน่วยที่มีความคิดเห็นแย้งมาเพราะตามปกติแล้วเจ้าหน้าที่จะไม่บรรจุเรื่องเข้าระเบียบวาระทราบใดที่ยังมีปัญหาคิดขัดแย้งกันอยู่ รัฐมนตรีเจ้าของเรื่องอาจจะตัดสินใจ เสนอแนะ ต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้ตั้งคณะกรรมการหรือกลุ่มทำงานหรือส่งเข้าคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วให้ช่วยพิจารณากลับกรองก็ได้

2) แบบพิเศษ

ในเวลาที่มีเรื่องรีบด่วนหรือฉุกเฉิน รัฐมนตรีอาจถือเรื่องไปเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีด้วยตนเอง โดยขออนุญาตด้วยวาจาจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อน การพิจารณาโดยวิธีการถือเรื่องเดินเองนั้นมักปรากฏว่ามีผู้ทำอยู่เสมอในคณะรัฐมนตรีของจอมพล ถนอม กิตติขจร แต่มีน้อยลงมากในชุดของ ศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะในชุดก่อนนายกรัฐมนตรีมักจะขอคูเรื่องต่าง ๆ ด้วยตนเองโดยละเอียดทำให้มีเรื่องก้ำกึ่งมาก ทำให้รัฐมนตรีที่มีอำนาจมากบางท่านคอยไม่ไหว ก็ต้องหันมาใช้วิธี "ผลักดัน" นี้ แต่ในสมัยศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์

เรื่องหลายอย่างถูกจัดเข้าไปเป็น “เรื่องที่ไม่มีปัญหา” เพียงแต่ต้องให้ผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ถูกกฎหมายเท่านั้น เรื่องประเภทนี้รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะส่งตรงไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะบรรจุเข้าวาระการประชุมที่เรียกกันอย่างไม่เป็นทางการว่า “วาระทักท้วง” ซึ่งหมายความว่าเลขาธิการจะผ่านให้ที่ประชุมรับทราบ ซึ่งถ้าไม่มีใครทักท้วงก็ถือว่าผ่านไปได้ วิธีการนี้ทำให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้รวดเร็วขึ้น และรัฐมนตรีก็ไม่ต้องใช้อิทธิพลผลักดันเรื่องของตนมาก

3) ผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีมักจะออกมาในรูปใดรูปหนึ่งใน 4 รูป คือ

(1) เมื่อเรื่องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารล้วน การอนุมัติหรือการตัด สินใจของคณะรัฐมนตรีก็ถือได้ว่าเป็นอันยุติ เลขาธิการคณะ รัฐมนตรี ก็จะแจ้งให้หน่วยเจ้าของเรื่องทราบต่อไป

(2) เมื่อเป็นเรื่องที่มีการอภิปรายกันมากและยังหาข้อตกลงไม่ได้ รัฐมนตรีเจ้าของเรื่องก็มักจะขอเรื่องคืนไปพิจารณาใหม่ หรืออาจตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาและเสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้

(3) ถ้าเป็นเรื่องที่ตามกฎหมายหรือระเบียบประเพณี จะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คณะรัฐมนตรีก็มักจะพิจารณาให้ถ้อยคำเป็นพิเศษเพื่อมิให้เป็นเรื่องที่มีความขัดแย้งกันมากจนอาจจะกระทบกระเทือนถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามปกติสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตระเตรียมเรื่องที่จะนำขึ้นกราบบังคมทูล แต่ถ้าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคู่ก็อาจจะขอเข้าเฝ้าโดยตรง

(4) ถ้าเป็นเรื่องที่ต้องมีการตรากฎหมายซึ่งอาจจะออกมาในรูป พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด หรือพระราชบัญญัติ แล้วคณะรัฐมนตรีมักจะต้องตัดสินใจในเฉพาะหลักการเสียก่อนแล้วส่งเรื่องให้คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี (สำหรับเรื่องรับด่วน หรือเป็นเรื่องที่อ่อนไหวทางการเมือง) หรือแก่คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อยกร่างขึ้นมาก่อน เมื่อยกร่างเสร็จแล้วก็จะนำเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาใหม่ จนกว่าจะเป็นที่พอใจ จึงจะส่งต่อไปยังเลขาธิการรัฐสภาเพื่อเสนอประธานรัฐสภานำเข้าระเบียบวาระการประชุมของสภาต่อไป เมื่อสภาพิจารณากฎหมายแก้ไขเรียบร้อยแล้วก็จะส่งคืนมายังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ง. สถาบันและกระบวนการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นทางการ

ในตอนบนท่านได้เห็นสถาบันและกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผนนโยบาย ซึ่งเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของราชการแล้ว แต่ทุกท่านทราบที่อยู่แล้วว่าการวางแผนนโยบายไม่ได้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนดังกล่าว ในทางปฏิบัติการพัฒนา นโยบายเป็นเรื่องยุ่งยากและสลับซับซ้อนมาก นโยบายมิได้เริ่มด้วยการแถลงของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาเสมอไป และส่วนมากแล้วจะมีปัจจัยหลายอย่าง ทั้งในและนอกประเทศมาก่อให้เกิดสถานการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น แล้วผู้ผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่อยากจะมีนโยบายใหม่หรือแก้ไขนโยบายเก่าก็เข้ามาเล่นหรือทะเลง โดยการเริ่มออกข่าวลือซุบซิบให้ข่าวแพร่ออกไปให้มากโดยเฉพาะทางสื่อมวลชน บรรดานักการเมืองซึ่งหูตาไวอยู่แล้วก็จะมาหยิบข่าวที่ประชาชนสนใจหรือสะท้อนขวัญประชาชนไปพัฒนาต่อทั้งหมดนี้เกิดขึ้นก่อนคำแถลงเรื่องเกี่ยวกับนโยบายเสียอีก

จริงอยู่ที่นโยบายอาจมีการริเริ่มกันขึ้นภายในกรอบของวงการเมืองที่ถูกต้อง เช่น โดยสมาชิกรัฐสภาในสภา ในคณะรัฐมนตรี แต่ก็ไม่มีข้อมูลใด ๆ ที่จะพิสูจน์ว่า กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มผลักดัน ญาติ มิตร ภรรยา เพื่อนนักเรียนเก่า เพื่อนร่วมชั้น หุ่นส่วน ซึ่งอยู่นอกวงการบริหารและวงการเมืองจะไม่มีบทบาทยิ่งไปกว่าเสียอีกในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา นโยบาย โดยเฉพาะในเมืองไทยเราพูดกันติดปากว่า การเมืองเป็นเรื่องสกปรก (แม้การจะได้เป็นรัฐมนตรีจะเป็นของมีเกียรติที่พึงปรารถนาเป็นอย่างยิ่งก็ตาม) จึงมีผู้ที่จัดการเมืองเป็นอาชีพน้อยเต็มทีดังนั้น นักการเมืองอาชีพที่จะริเริ่มนโยบายจึงมีน้อยนโยบายส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นนอกวงราชการมากกว่า แต่ในฐานะที่คนนอกวงการไม่มีสถาบันและอำนาจหน้าที่จะ “เดินเรื่อง” ต่าง ๆ ได้จึงมักให้นักการเมืองและข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการนำความคิดมาทำเป็นแผนนโยบายเสนอตามคัลลงทางการเมืองต่อไป

ที่จริงในระยะนี้มีกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มซึ่งกำลังค่อย ๆ มีอำนาจและอิทธิพลมากขึ้นจนสามารถเสนอความคิดเห็นจนถึงชั้นยกร่างพระราชบัญญัติมาเสนอได้แล้วก็มิเช่นกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กระบวนการต่อสู้เพื่อความเสมอภาคของสตรี ฯลฯ กลุ่มเหล่านี้อาจมาบีบบังคับให้คณะรัฐมนตรียอมรับร่างของตน แล้วนำไปเสนอสภาในฐานะร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีก็มีหรือบางทีกลุ่มก็อาจจะให้สมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งนำไปเสนอก็ได้

เรื่องกระบวนการนอกแบบเป็นเรื่องนอกแบบสมชื่อตั้งนั้นจึงไม่มีระเบียบแบบแผนอะไรที่จะพูดได้ว่า ในการวางแผนนโยบายนั้นมีวิธีการนอกแบบก็แบบบ้าง อิทธิพลนอกแบบอาจ

เข้ามาพัวพันกับการวางนโยบายได้ทุกชั้นตอน อาจมาเพิ่ม ลด เรง ถ่วง ถอน ถอย หรือกระโดดข้ามชั้นตอนได้ทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากกรณีที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามธรรมนูญการปกครองสั่งยึดทรัพย์สินของอดีตผู้นำเสียหลังจากที่กฎหมายยึดทรัพย์สินผ่านรัฐสภาไปแล้วก็ได้ทำให้กฎหมายต้องค้างเติ่งไม่ต้องนำมาใช้เมื่อเดือนสิงหาคม 2517 นี้เอง จึงหาความแน่นอนและแบบแผนอะไรไม่ได้

จ. ลักษณะเด่นของการวางนโยบายของไทย

บางทีลักษณะเด่นที่สุดของวิธีการวางนโยบายของไทย คือความสัมพันธ์อันเข้มข้นต่อกันและกันของพลังนอกแบบกับสถาบันทางการเมืองและการบริหาร ดังที่กล่าวไว้ในวรรคก่อน ลักษณะพิเศษที่สืบเนื่องกับข้อแรกก็คือความอ่อนตัวของวงราชการในการเตรียมเสนอนโยบายต่าง ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าข้าราชการมีความพร้อมที่จะยอมรับฟังหรือประนีประนอมกับพลังจากนอกวงราชการ รวมถึงวิธีการที่ฝ่ายนั้นต้องการโดยไม่เคร่งครัดต่อระเบียบการต่าง ๆ มากนัก อย่างไรก็ตามวิธีนี้อาจจะทำให้เกิดความล่าช้าเพิ่มขึ้น แต่ฝ่ายการเมืองก็มักจะตกอยู่ในฐานะจำยอมอนุโลมตาม โดยเหตุนี้ในทางปฏิบัติการวางนโยบายจึงเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย

การศึกษาถึงการวางนโยบายของไทยยังอาจจะมองได้จากแง่ว่ามีอะไรเกิดขึ้นในระดับสูง และระดับต่ำบ้าง อีกทางหนึ่งด้วย

ในระดับสูง การวางนโยบายมักเป็นแบบที่มีการเสนอและวิวัฒนาการอย่างเจียบ ๆ ถ้ามีพลังจากภายนอกมาผลักดันการพัฒนานโยบายก็มักจะเป็นไปอย่างลับ ๆ ยิ่งขึ้น นโยบายและคำสั่งบางอย่างจะทำกันอย่างลึกลับมาก เช่น การตราพระราชกำหนดพิทักษ์รักษาชีพเสวยและการย้ายข้าราชการในตำแหน่งสูงมีอำนาจมาก ตามปกติประกาศประเภทนี้อาจประกาศออกมาทางวิทยุกระจายเสียงภาคข่าวภายในประเทศในเวลา 20.00 น. หรือบางทีก็ตีตกกว่านั้นเสียอีก

บุคลิกภาพของผู้นำชั้นสูงก็มีส่วนสำคัญต่อสไตล์การวางนโยบายไม่น้อย ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพลถนอม กิตติขจร การตัดสินใจมักเกิดขึ้นอย่างเจียบ ๆ เมื่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่แสดงอาการคัดค้านออกมา ทั้งนี้เพราะในเมืองไทยนั้นการนิ่งเจียบถือได้ว่าเป็นการยอมรับ แต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การตัดสินใจอาจจะเกิดขึ้นอย่างกระทันหัน โดยไม่มีการปรึกษาหารือกับฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจในเมืองไทยมักจะเกิดขึ้นเมื่อมีความเห็นเป็นเอกฉันท์แล้ว ซึ่งไม่หมายความว่ามีการยกมือลงคะแนนเกิดขึ้นตรงกันข้ามในการประชุมในเมืองไทยเกือบจะไม่มีการยกมือลงคะแนนเลย

ลักษณะเด่นอีกอย่างหนึ่งของการวางนโยบายในเมืองไทยคือนโยบายมักจะเขียนขึ้นโดยวางหลักการไว้อย่างสวยหรู เมื่อไรก็ตามที่มีการอภิปรายกันโดยเปิดเผยในวงราชการหรือในการตอบคำถามของประชาชน จะพูดกันในแง่ของหลักการดี ๆ ทั้งนี้ แม้ว่าในบางเรื่องจะเป็นความจริงหรือไม่ก็ยังไม่แน่ใจก็ตาม ทั้งนี้เพราะ “หน้า” เป็นสิ่งสำคัญในสังคมไทย แม้ว่าจะรู้ว่าถ้าเราวางนโยบายไปอย่างหนึ่งจะมีคนบางคนได้รับประโยชน์มหาศาล เราก็ไม่ซักถามคนนั้น เราต้องยอมอนุมัติเรื่องนั้นให้ ถ้าเรื่องนั้นมีหลักการที่ถูกต้อง ลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมไทย คือความอดทนและความเกรงใจในเกียรติของบุคคล แต่เราก็หวังว่าทุกคนจะต้องรับผิดชอบต่อมโนธรรมของตัวเองว่าจะทำในสิ่งที่ดีที่ชอบ อย่างที่เราพูดกันว่า “ประพฤติกการควรประพฤติ เว้นการที่ควรเว้น” อย่างไรก็ตามความอดทนย่อมมีขีดจำกัดซึ่งอาจจะมี ความรุนแรงเกิดขึ้นถ้าใครขึ้นทำเกินขีดขั้นอันเกินไป

ลักษณะเด่นอีกอย่างหนึ่งก็คือ “เอกลักษณ์ของผู้บังคับบัญชา” นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีและผู้ดำรงตำแหน่งบังคับบัญชารับผิดชอบส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับเกียรติและความนับถือเป็นอย่างมาก บุคคลเหล่านี้อาจปฏิบัติงานภายในส่วนราชการของตนได้อย่างกว้างขวางโดยคนอื่น ๆ จะยอมรับหรือทนรับสภาพที่หัวหน้าปฏิบัติงานแบบต่าง ๆ ตามถนัดได้อย่างมากเพราะถือเสียว่าเป็นเอกลักษณ์อย่างหนึ่งของผู้บังคับบัญชา หัวหน้าจึงอาจริเริ่มนโยบายหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายกรรมวิธีได้ทุกอย่างตลอดเวลาโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ควบคุมที่หัวหน้ายังปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบของกฎหมาย (ซึ่งใช้วิธีการตีความแบบเคร่งครัดตามตัวอักษร) แล้วทุกคนก็จะยินยอมปฏิบัติตาม ในทำนองเดียวกันคณะกรรมการต่าง ๆ ก็ไม่ใช้การประชุมระหว่างบุคคลที่เสมอกันแต่ประธานมีเอกลักษณ์ที่จะทำอะไรได้หลายอย่างโดยไม่ทันจะต้องอภิปรายกันให้กว้างขวางหรือยังไม่ทันมีมติปลงใจของกรรมการข้างมากแต่อย่างไร เพราะตามปกติก็ไม่มีการลงคะแนนอยู่แล้ว สิ่งที่กรรมการโดยทั่วไปอาจจะทำได้โดยการพยายามขอแก้ไขรายงานการประชุมหรือไม่มาร่วมประชุมเสียบ้าง จนบางที่ประชุมไม่ได้เพราะไม่ครบองค์ประชุม ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เป็นการคณะกรรมการที่มีประสิทธิผลไปในทางที่ตนไม่เห็นด้วย แต่ไม่รู้จะคัดค้านหรือขัดขวางประธานได้อย่างไรจึงจะไม่กล้าเกลียด

ในระดับต่ำลงมา ข้าราชการมีแนวโน้มที่จะ “แก้กฎหมาย” เพราะข้าราชการฝ่ายบริหารหรือฝ่ายธุรการมักได้รับการศึกษาอบรมมาทางด้านกฎหมาย ดังนั้นไม่ว่าหน่วยราชการใดจะเสนออะไรขึ้นมาข้าราชการฝ่ายธุรการก็จะต้องระแวงว่าข้อเสนอเหล่านั้นจะถูกต้องตามกฎหมาย

ใหม่ โดยเฉพาะในแง่ที่ว่าเรื่องนี้อยู่ในขอบเขตของผู้เสนอหรือไม่ นอกจากนี้พวกข้าราชการมักจะอ้างเอาระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ มาเป็นเหตุไม่อนุญาตให้กระทำการต่าง ๆ ความ “แก่กฎหมายแก่ระเบียบ” นี้ครอบงำพฤติกรรมของข้าราชการไทยจำนวนมากในทุกเรื่องแม้แต่ในเรื่องนโยบาย อย่างไรก็ตามก็ค้นพบว่า เป็นเคราะห์ที่อย่างหนึ่งที่นโยบายสำคัญ ๆ มักไม่ต้องผ่านการพิจารณาและได้จากข้าราชการชั้นผู้น้อย

ถึงกระนั้นการเสนอนโยบายยังต้องนำมาเข้ากระบวนการของทางราชการไปตามลำดับขั้น ซึ่งข้าราชการก็จะยืนยันว่าจะต้องทำให้ถูกวิธีการ ผ่านช่องทางที่ถูกตลอดเวลา ดังนั้นเราอาจถือได้ว่าการพัฒนานโยบายจะถูกครอบงำโดยข้อกำหนดทางกรรมวิธีมากกว่าเนื้อหาสาระ เช่น หนังสือราชการต้องลงนามโดยหัวหน้าหน่วยงาน ถ้าเกิดไม่อยู่ขึ้นมาต้องคอยก่อน หนังสือและเอกสารต่าง ๆ ต้องเขียนขึ้นตามแบบฟอร์มตามวิธีการเขียนการใช้ถ้อยคำขึ้นต้นลงท้าย ตลอดจนจำนวนชุด ฯลฯ ตามระเบียบที่กำหนดขึ้นเสียก่อนที่จะได้นำเสนอไปสู่ระดับสูงต่อไป

กระบวนการหมุมหมิมเหล่านี้มักจะเป็นเหตุถ่วงมิให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยอยากจะทำริเริ่มเสนอนโยบายใหม่ ๆ ถ้าผู้บังคับบัญชาไม่ได้สั่งให้ทำ นอกจากนี้จะต้องใช้เวลาและความพยายามอย่างมากที่จะอธิบายชี้แจงเหตุผลและต่อสู้ให้ข้อเสนอผ่านการอนุมัติหลายชั้นหลายชั้น ดังนั้นผลสุดท้ายจึงมีข้าราชการไม่กี่คนจะกล้าเสี่ยงเสนอโยบายต่าง ๆ ทั้งที่มีความคิดดี ๆ อยู่มากมายวนเวียนอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ จนกระทั่งนักวิชาการจำนวนไม่น้อยวิจารณ์ว่ารัฐบาลไทยไม่เห็นมีนโยบายที่สำคัญอะไรในเรื่องใด ๆ เลย สิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจอยู่ทุกวันเป็นการแก้ปัญหาเพียงเฉพาะหน้าเพื่อประคองสถานการณ์ต่าง ๆ ให้ดำเนินไปด้วยวิถีทางเก่า ๆ เท่านั้น

III. บทบาทของหน่วยราชการกลางในการวางนโยบาย

ได้กล่าวไว้ในตอนก่อนแล้วว่า สำนักงานรัฐมนตรีมีหน่วยราชการสังกัดอยู่ถึง 18 หน่วย ซึ่งส่วนมากทำหน้าที่ระดับชาติ โดยไม่มีการแบ่งตามกฎหมายหรือหลักรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น ฝ่ายอำนาจการ ฝ่ายปฏิบัติการ หรือฝ่ายช่วยบริการแต่อย่างไร แต่เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนจะขอแบ่งหน่วยงานต่าง ๆ ออกเป็น หน่วยประสานนโยบายกลาง หน่วยอำนาจการกลาง(Central Staff Agencies) และคณะกรรมการกรรมาธิการต่าง ๆ เฉพาะที่เป็นสถาบันที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการวางและพัฒนา นโยบาย สำหรับส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรีและนอกสำนัก ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านข่าวสารเพื่อพัฒนา นโยบาย จะได้แยกไปกล่าวในตอนหลัง

ก. บทบาทของหน่วยประสานนโยบายกลาง

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นทุกกระทรวงทบวงกรมก็มีส่วนเสนอด้วยกันทั้งนั้น เมื่อริเริ่มมาแล้วก็จะถูกนำเสนอไปตามลำดับจนถึงสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีตัดสินใจต่อไป ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการประสานกันหรือเตรียมการเสนอเข้าสู่การพิจารณาในที่จุดใดจุดหนึ่งเสมอ สำหรับในเมืองไทยจุดประสานนี้มีหลายจุด แล้วแต่จะเป็นนโยบายเกี่ยวกับอะไร ดังได้กล่าวไว้ข้างแล้วในตอนต้น

คำว่า “ประสานงาน” ในที่นี้ใช้ในความหมายอย่างอ่อนกว่าปกติ คือเพียงแต่หมายถึงจุด (คือข้าราชการ) ที่หนังสือต่าง ๆ ผ่านเข้ามา เพื่อเตรียมจัดให้ถูกกระบวนการเสียก่อนที่จะนำเสนอต่อไป ในบางกรณีข้าราชการตามจุดประสานงาน อาจจะมีอำนาจหน้าที่ที่จะเปิดอ่านดูสาระเนื้อหาเพื่อตรวจสอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่ามีความคิดเห็นอย่างไรบ้าง หลังจากนั้นท่านเหล่านั้นก็สรุปความคิดเห็นต่าง ๆ เสนอต่อหน่วยเหนือต่อไป ตามปกติเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะไม่มีสิทธิที่จะเสนอว่าข้อเสนอเรื่องใดเป็นเรื่องนอกเหนือนโยบายของรัฐบาล หรือวิถีการปฏิบัติราชการ และพวกนี้ก็ไม่ได้ทำหน้าที่ที่จะประสานงานในชั้นปฏิบัติการต่าง ๆ เลย

หน่วยราชการที่ทำหน้าที่ประสานงานในลักษณะที่กล่าวมานี้หลายหน่วยด้วยกัน ดังนี้

(1) สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 3 ด้าน คือ เรื่องที่จะนำขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เรื่องที่เกี่ยวกับการประชุมคณะรัฐมนตรี และการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ รัฐสภา และฝ่ายบริหาร สำนักงานนี้จัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 กอง มีอัตราเจ้าหน้าที่ 82 อัตรา กองที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับเรื่องนี้คือกองการประชุมคณะรัฐมนตรี กองนี้มีหน้าที่เกี่ยวกับบรรดากิจการกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเสนอเรื่องเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี การจัดการประชุม การจัดระเบียบวาระการประชุม การจดบันทึกการประชุม การแจ้งและยืนยันมติคณะรัฐมนตรีต่อหน่วยราชการรวบรวมและจัดระเบียบรายงานการประชุม มติ และคำสั่งนายกรัฐมนตรี

ตามปกติเรื่องที่มาถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น มาจาก 2 ทางด้วยกัน คือ ทางหนึ่งมาโดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี อีกทางหนึ่งมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น ๆ (เพราะมีมติคณะรัฐมนตรีระบุไว้ให้รัฐมนตรีว่าการเป็นผู้ลงนาม) ข้อเสนอของกระทรวงจึงขึ้นมาได้ 2 ทาง ทางแรกได้แก่เรื่องต่าง ๆ ที่มีได้รับอนุญาต

ให้ส่งผ่านทางที่สองจะต้องส่งไปยังนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบเสียก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ข้อนี้เห็นจะเป็นไปตามประเพณีไทยในเรื่อง “เอกสิทธิ์ของประธาน” หรืออาจจะเป็นเพราะนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่ต้องรับผิดชอบต่อนโยบายทั่วไปของรัฐบาล ดังนั้นเรื่องที่จะเข้าถึงคณะรัฐมนตรีจะถือเป็นเรื่องของความรับผิดชอบร่วมกันของของคณะรัฐมนตรีทั้งคู่ไม่ใช่เรื่องในความรับผิดชอบของกระทรวงใดโดยเฉพาะ เรื่องที่ผ่านไปยังสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีเดิม) คือที่จะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

ทางที่สองคือเรื่องที่ส่งตรงมายังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามที่ได้รับอนุญาตจากนายกรัฐมนตรีหรือมีมติคณะรัฐมนตรีสั่งไว้แล้ว ได้แก่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายงานความก้าวหน้าในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ทำ หรือรายงานของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (เช่น เรื่องบรรจุเลือกตั้ง เลื่อนตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ การลาของข้าราชการ ฯลฯ)⁴

เมื่อเรื่องมาถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้วเจ้าหน้าที่ตรวจดูว่าข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เสนอมานั้นเพียงพอแก่การพิจารณาหรือยัง มีเงินกันไว้ในงบประมาณประจำปีหรือยัง หรือเป็นเรื่องที่จะก่อให้เกิดภาวะผูกพันระยะยาวหรือไม่ ฯลฯ ถ้าข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงความเห็น งบประมาณ ฯลฯ ยังไม่เพียงพอแก่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการฯ จะได้ติดต่อขอความเห็นชอบ ความกระจ่าง หรือความเห็นจากหน่วยที่เกี่ยวข้องเสียก่อน หลังจากนั้นก็จะมาเตรียมสรุปผลการหาข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

ตามปกติคณะรัฐมนตรีจะประชุมกันสัปดาห์ละครั้งในวันอังคารตามระเบียบวาระต่างๆ

ดังนี้

⁴ นอกจากนี้รัฐมนตรีอาจจะนำเรื่องไปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้โดยตรงในกรณีที่เป็นเรื่องรีบด่วนลับ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง ซึ่งก่อนจะเสนอขึ้นในที่ประชุม จะต้องได้รับอนุญาตจากนายกรัฐมนตรีในที่ประชุมเสียก่อน และจะถือว่าเป็นเรื่องในวาระทั่วๆ ด้วยเรื่องที่ประธานจะแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

(1) เรื่องที่ประธาน (นายกรัฐมนตรี) จะแจ้งให้แก่ที่ประชุมทราบ หลังจากประธานแจ้งแล้วรัฐมนตรีที่จะขอเสนอเรื่องพิเศษ จะขออนุญาตนายกรัฐมนตรีเสียก่อน แล้วจึงเสนอเรื่องของตน ตามปกติเรื่องประเภทนี้จะมีสัก 5-10 เรื่องทุกครั้ง

(2) เรื่องที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีบรรจุเข้าไว้ในวาระการประชุมประมาณ สัปดาห์ละ 10 เรื่อง

(3) เรื่องที่เสนอเพื่ออนุมัติที่ไม่เป็นปัญหาจะต้องอภิปรายกันมากเรียกกันทั่วไปว่า “วาระทักท้วง” ที่จะมีประมาณครั้งละ 30-40 เรื่อง ถ้าไม่มีรัฐมนตรีผู้ใดทักท้วง หรือคัดค้านในรายการใด ก็จะมีมติว่าได้รับอนุมัติทั้งหมด

(4) เรื่องที่เสนอเพื่อทราบ มีประมาณ 20 รายการ ได้แก่เรื่องประเภทรายงานของคณะกรรมการต่าง ๆ รายงานการศึกษา และดูงานของข้าราชการที่ไปประชุมต่างประเทศ ฯลฯ ตามปกติจะไม่มีอภิปรายหรือลงมติตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้

(2) สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

สำนักงานนี้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการประชาสัมพันธ์ งานนโยบาย งานที่ปรึกษา ซึ่งเป็นการช่วยนายกรัฐมนตรี ในการตัดสินใจนโยบาย และประสานนโยบายระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ช่วยการปฏิบัติงานของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษา คณะที่ปรึกษาต่าง ๆ รวมทั้งการประสานงานกับรัฐสภาและพรรคการเมืองต่าง ๆ

หน่วยงานนี้เดิมเรียกว่าสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ซึ่งแบ่งส่วนราชการออกเป็น 13 กอง มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 250 อัตรา กองที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานค้ำนนโยบายมี 3 กอง คือ กองนโยบายภายในประเทศ กองนโยบายภายนอกประเทศ และกองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการ⁵

⁵ หลังจากที่ได้เปลี่ยนชื่อใหม่แล้ว ยังมีได้แบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างใหม่ แต่ได้ย้ายงานโรงพิมพ์ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีไปสังกัดสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และขยับเลิกงานบางอย่างไป ในขณะนี้จึงมีกองอยู่จริง 10 กอง

กองงานนายกรัฐมนตรีนับว่าเป็นกองสำคัญกองหนึ่ง เพราะต้องจัดการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่นำเสนอนายกรัฐมนตรี และทำหน้าที่เลขานุการส่วนตัวเพื่อติดต่อกันตามหมาย จัดเอกสาร ฯลฯ ซึ่งนับได้ว่ามีส่วนช่วยกันสาระของนโยบายเพียงเล็กน้อยแต่ได้ช่วยกันประสานงานมาก เพราะเป็นจุดรวมเอกสารติดต่อทั้งหลาย แล้วส่งไปยังหน่วยที่เกี่ยวข้องโดยตรงเพื่อขอความคิดเห็นต่อไป

กองนโยบายภายในประเทศมีบทบาทในด้านพัฒนานโยบายมากกว่ากองอื่น ๆ เพราะมีหน้าที่ตรวจดูเอกสารและข้อเสนอของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่นำมาเสนอนายกรัฐมนตรี พิจารณาสั่งการเฉพาะที่เกี่ยวกับนโยบายภายในประเทศ ซึ่งนับเป็นขั้นตอน ขั้นหนึ่งในกระบวนการพัฒนานโยบายตามทางที่หนึ่งที่ได้กล่าวไว้ในตอนก่อน กองนี้มีหน้าที่รวบรวมข่าวสารเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวทางการเมืองเศรษฐกิจ และสังคม ต่อนายกรัฐมนตรี รวมทั้งเตรียมแถลงการชี้แจงปัญหาต่างๆ รวบรวมข่าวสารตามแต่จะเห็นควร รับฟังความคิดเห็นและคำร้องเรียนต่างๆ ของประชาชนและจากสื่อมวลชน นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ติดตามผลงานเกี่ยวกับนโยบายที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งให้ติดตามด้วย

กองนโยบายภายนอกประเทศ ทำหน้าที่คล้ายกับกองนโยบายภายในประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการต่างประเทศ

งานของกองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการส่วนใหญ่เป็นงานคำปรึกษาให้คณะที่ปรึกษาและตัวกรรมการต่างๆ สามารถปฏิบัติงานได้ดี และมีหน้าที่สรุปและให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีสำหรับเรื่องที่กระทรวงทบวงกรมหารือมาในตำแหน่ง กฎหมาย และการแบ่งส่วนราชการรวมทั้งสรุปข้อพิจารณาของคณะที่ปรึกษาต่างๆ เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต่อไป แต่ไม่มีหน้าที่ทำงานวิจัย กองนี้ให้บริการแก่กรรมการชุดต่างๆ ซึ่งจะได้นำมากล่าวในตอนต่อไป

๘) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานนี้ทำหน้าที่คล้ายกับสำนักงานปลัดกระทรวงต่างๆ ไป ได้แก่การเสนอนโยบายใหม่ๆ การควบคุม และประสานงานของหน่วยใต้สังกัดให้ปฏิบัติไปตามแผนการและนโยบายที่วางไว้ให้สอดคล้องกับกฎหมายระเบียบข้อบังคับ และนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตามเนื่องด้วยสำนักนายกรัฐมนตรีมีความสำคัญในแง่นโยบายมาก ดังนั้นสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จึงนับได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมากหน่วยหนึ่ง โดยเฉพาะในระยะหลัง ๆ นี้สำนักงานนี้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นบ่อยๆ ในอดีตหน่วยนี้ได้รับมอบหมายงานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะเหตุที่อำนาจของนายกรัฐมนตรีได้เพิ่มพูนขึ้นเป็นลำดับมา ในปี พ.ศ. 2515 สำนักนายกรัฐมนตรีมีหน่วยในสังกัดเพิ่มขึ้นมากก็มาจนถึงกับต้องแยกกรมหลายกรมออกไปอยู่ในสังกัดของกระทรวงอื่นๆ หรือไปตั้งหน่วยเทียบเท่ากระทรวงขึ้นใหม่ใน พ.ศ. 2517 สำนักงานตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ได้ถูกยุบไป แต่งานบางส่วนเช่นงานตรวจราชการ และกองประเมินผล ได้ถูกย้ายคืนมาสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามเดิมนอกจากนี้ปรากฏว่างานด้านนโยบายและการประสานงานมีแนวโน้มว่าจะมีมากขึ้น ดังนั้นงานด้านนโยบายและติดตามจึงจะต้องขยายตัวมากขึ้น

นอกจากนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ถูกถือว่าเป็นผู้มีอาวุโสสูงกว่าบรรดาปลัดกระทรวงอื่นๆ (ทำนองเดียวกับ Cabinet Secretary ของรัฐบาลที่จัดรูปแบบอังกฤษ) ดังนั้นจึงได้รับมอบหมายให้เป็นประธานในการประชุมระหว่างกระทรวงเป็นส่วนมาก ในทำนองเดียวกันถ้ามีการตั้งคณะกรรมการจากกรมต่างๆ ของหลายกระทรวง ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีก็มักจะเป็นประธาน โดยเหตุนี้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงมีโอกาสให้ความคิดเห็นแก่เจตมชนโยบายในกระบวนการพัฒนานโยบายอยู่มาก

4) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

สำนักงานนี้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญๆ ผู้บัญชาการทหารสามเหล่าทัพ เสนาธิการทหารและอธิบดีกรมตำรวจ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงถือได้ว่าเป็นคณะรัฐมนตรีวงใน (inner cabinet) ของอังกฤษ เพราะเป็นที่รวมของข้าราชการสำคัญๆ และเป็นที่วางนโยบายที่เกี่ยวกับความมั่นคง สำนักงานสภามีหน้าที่เตรียมการต่างๆ ทางด้านพัฒนานโยบายและเตรียมแผนการต่างๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ สำนักงานสภาฯ แบ่งงานเป็น 4 สาขาด้วยกัน คือ ด้านความมั่นคงภายในประเทศ ภายนอกประเทศ ด้านการทหาร และด้านเศรษฐกิจและสังคม การปฏิบัติงานของสภาโดยมากใช้วิธีตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการต่างๆ หลายชุด ให้ทำหน้าที่ริเริ่มพัฒนานโยบาย นอกจากนี้เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เข้าร่วมในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น เมื่อมีการอภิปรายในเรื่อง

สำคัญ ๆ ขึ้นในคณะรัฐมนตรี ซึ่งยังไม่ได้ผ่านการกลั่นกรองของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เสดจาริการฯ ก็อาจจะเสนอให้ส่งเรื่องนั้นไปให้สภาความมั่นคงพิจารณาโดยละเอียดเสียก่อนก็ได้

โดยที่นโยบายสำคัญต่าง ๆ ก็มักจะหนีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติไม่พ้นไปในแง่ใดก็แง่หนึ่ง ดังนั้นสภาความมั่นคงฯ จึงเป็นหน่วยประสานและวิเคราะห์นโยบายในเชิงคุณภาพ (ยังไม่มีการวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลเชิงปริมาณอย่างแท้จริง) ของรัฐบาลที่สำคัญที่สุดที่นโยบายทุกชนิดจะได้นำมาพิจารณาถ่วงน้ำหนักในแง่ของความมั่นคงเสียก่อน

ข. บทบาทของหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก

นอกจากหน่วยงานค้ำประสานนโยบายข้างต้นซึ่งแท้ที่จริงแล้วก็ต้องถือว่าเป็นหน่วยงานฝ่ายอำนวยความสะดวก (Staff) เหมือนกันแล้ว ยังมีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ช่วยอำนวยความสะดวกด้านให้แก่รัฐบาลอีกหลายหน่วย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนานโยบายที่นักศึกษาไม่น้อย จึงจะได้นำมารวมไว้ในตอนนี นอกจากงานของคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และสำนักสถิติแห่งชาติ ซึ่งจะได้นำไปกล่าวในตอนที่เกี่ยวข้องกับระบบข่าวสารภายหลัง

1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ก.ศ.ส.)

สำนักงานนี้เป็นหน่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งทำให้ไม่มีโอกาสได้ประชุมบ่อยครั้งนัก แต่งานด้านพัฒนาเศรษฐกิจเป็นงานใหญ่มีรายละเอียดมากจึงต้องมอบให้สำนักงานฯ เป็นผู้ดำเนินการทั้งสิ้น ที่จริงแล้วสำนักงานนี้ก็คือหน่วยวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั่นเอง หน้าที่หลักที่สำคัญที่สุดก็คือการเตรียมแผนพัฒนาระยะห้าปี (ขณะนี้อยู่ในระหว่างการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519)

ในการวางแผนพัฒนานี้ย่อมมีความจำเป็นอยู่เองที่สำนักงานฯ จะต้องเข้าไปเกี่ยวพันอยู่ในกระบวนการพัฒนานโยบายอย่างใกล้ชิด เพราะเหตุว่าสำนักงานฯ จะต้องพิจารณาแผนงานของกระทรวงทบวงกรมและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ หลังจากการพิจารณาตรวจสอบแล้วก็จะต้องคิดว่าแผนเหล่านี้จะต้องลงทุนอย่างไรบ้างจะได้เงินจากที่ใด และจะได้ผลประโยชน์อย่างไรบ้าง โดยเหตุนี้จึงเป็นหน่วยวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจโดยตรง จากข้อมูลข่าวสารต่างๆ ทางสำนักงาน กศส. ก็ต้องหายุทธศาสตร์สำหรับใช้ในการพัฒนาเพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดโดยลงทุนน้อยที่สุด หน้า

ที่หลังนั้นนำไปสู่กระบวนการวางนโยบาย กล่าวคือจะต้องเสนอแนวนโยบายต่อรัฐบาล ว่าควรเป็นทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร เมื่อรัฐบาลได้ตัดสินใจในนโยบายหลักแล้ว สำนักงานฯ ก็จะต้องนำแผนของกระทรวงและรัฐวิสาหกิจต่างๆ มาปรับให้เข้ากับนโยบายของรัฐบาลอีกต่อหนึ่ง ดังนั้นจึงนับว่าสำนักงานนี้ทำหน้าที่ประสานและรวมนโยบายต่างๆ ให้มีเอกภาพอย่างแท้จริง

ที่จริงแผนต่างๆ ที่ได้นำไปรวมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้นจะถือว่าเป็นการสิ้นสุดงานก็หาไม่ เพราะจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแผนอยู่เสมอ โดยเฉพาะเมื่อการปฏิบัติตามแผนของไทยต้องตกอยู่ภายใต้ความจำกัดจำเขี่ยของงบประมาณประจำปี ซึ่งมักจะไม่สามารถจัดสรรงบประมาณมาให้ได้เต็มตามแผน สำนักงาน กสศ. จึงต้องคอยปรับปรุงอยู่ทุกชั้นตอน นอกจากโครงการเดิมที่บรรจุไว้ในแผนแล้ว ในช่วงอายุ 5 ปี ของแผนก็มักมีความจำเป็นเร่งด่วนเกิดขึ้น ในหลายด้านที่ทำให้เพิ่มเติมแผนใหม่เข้าไปอีกซึ่งก็ทำให้ต้องปรับปรุงเสียใหม่ ดังนั้นสำนักงาน กสศ. จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขแผนเป็นการประจำอยู่ทุกปี เมื่อพิจารณาเหตุการณ์หน้าที่ของสำนักงาน กสศ. ทั้งหมดแล้วก็อาจจะกล่าวได้ว่า หน่วยนี้ได้ทำหน้าที่วางนโยบายพัฒนาและวิเคราะห์นโยบาย ตลอดจนติดตามผลทางด้านเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

สำนักงาน กสศ. มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 350 คน แบ่งส่วนราชการออกเป็น 11 กอง ที่สำคัญก็คือกองวางแผนเศรษฐกิจและสังคม กองวางแผนกำลังคน และกองโครงการเศรษฐกิจ

2) สำนักงานประมาณ

สำนักงานประมาณมีหน้าที่ในการเสนอนโยบายเกี่ยวกับการงบประมาณและการจัดสรรเงินไปใช้จ่ายในโครงการต่างๆ แก่นายกรัฐมนตรี รวมทั้งมีหน้าที่จัดทำงบประมาณประจำปี โดยการพิจารณาจากคำขอของงบประมาณของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ช่วยกำหนดยอดวงเงินงบประมาณของแต่ละปีแล้วปรับงบประมาณของหน่วยราชการให้อยู่ภายในวงเงินดังกล่าวและมีหน้าที่ช่วยเตรียมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีไปจนถึงขึ้นผ่านการอนุมัติของรัฐสภา หลังจากนั้นก็เป็นผู้กำหนดวงเงินที่ส่วนราชการจะขอเบิกไปใช้จ่ายได้ ทั้งนี้เพื่อประกันให้การใช้จ่ายเงินตรงกับที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะเพิ่มลดหรือตัดหรือเปลี่ยนหมวดเงินงบประมาณจากหมวดหนึ่ง ไปยังอีกหมวดหนึ่งได้เกือบทุกรายการ

ในด้านการวิเคราะห์งบประมาณ สำนักงานงบประมาณมีความถนัดในด้านการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายผลประโยชน์ของโครงการต่างๆ ที่กรมต่างๆ ขอมายู่มาก บางครั้งอาจจะเสนอโครงการอื่นตลอดจนวิธีการทำงานอย่างใหม่เพื่อให้กรมต่างๆ สามารถเลือกไปปฏิบัติแทนโครงการของกรมก็ได้ ถ้าจะเป็นการประหยัดเงินงบประมาณ

ในด้านการพัฒนาโยบาย รัฐบาลมักจะรับฟังความเห็นของสำนักงานงบประมาณเป็นอย่างมากในการพิจารณาว่างบประมาณประจำปีควรจะเกินดุลย์หรือขาดดุลย์ได้เพียงใด โดยพิจารณาพร้อมกับกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณจะมีอำนาจมากเมื่อถึงคราวจะพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายเงินในโครงการใดๆ จากเงินบพิเศษและงบกลาง ซึ่งเป็นก้อนใหญ่มากเมื่อคิดเทียบกับงบประมาณด้านอื่น ๆ ซึ่งมีรายละเอียดกำกับการรายจ่ายอยู่แล้ว ,เมื่อกรมใดต้องการใช้จ่ายเงินประเภทนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานงบมาณเสียก่อนว่ามีเงินเหลือพอจะจ่ายให้ได้ จึงจะเสนอเรื่อง ไปให้คณะ รัฐมนตรีอนุมัติ ในลักษณะเช่นนี้อาจจะกล่าวได้ว่าสำนักงานงบประมาณมีบทบาทที่สำคัญมากในการกำหนดนโยบายต่างๆ

สำนักงานงบประมาณแบ่งออกเป็น 8 กอง มีเจ้าหน้าที่อยู่เกือบ 400 คน

๑) สำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานสำคัญที่สุดทางด้านการบริหารงานบุคคลของประเทศไทย แม้ว่าการตัดสินใจต่างๆ จะทำกันในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน แต่สำนักงาน ก.พ. ก็เป็นผู้เตรียมเรื่องทั้งหมดไปเสนอ ดังนั้นจึงมีหน้าที่ในการริเริ่มนโยบายและควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานบุคคลทุกอย่าง นอกจากนี้ในฐานะเป็นหน่วยบริหารงานบุคคลเก่าแก่จึงกลายเป็นหน่วยงานกลางทางด้านการบริหารงานบุคคลอีกด้วย กล่าวคือหน่วยบริหารงานบุคคลอื่นๆ เช่นการกำลังพลของทหาร การบริหารงานของบุคคลของตำรวจ ศุภสภา ก.ต., ก.อ., ก.ม., ก.จ. ตลอดจนรัฐวิสาหกิจก็มักจะนำหลักเกณฑ์และวิธีการของสำนักงาน ก.พ. ไปปรับใช้ในการบริหารงานบุคคลของตน

สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่วางมาตรการที่จะรักษามาตรฐาน กฎ ระเบียบข้อบังคับ วิธีการการคัดเลือก การสรรหา การพัฒนา การคุ้มครองสวัสดิภาพของข้าราชการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม พร้อมทั้งนั้นก็วางมาตรการและวิธีการเพื่อจะให้น่าเห็นใจความชอบและลงโทษข้าราชการและตรวจสอบการให้น่าเห็นใจความชอบและการลงโทษของหน่วยราชการอื่น ๆ ด้วย

หน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งซึ่งมีส่วนช่วยในการปรับปรุงการบริหารราชการเป็นอย่างมากก็คือการที่สำนักงาน ก.พ. มีนักวิเคราะห์งานด้านบุคคลและองค์การที่มีความสามารถอยู่จำนวนมาก ที่คอยเป็นมือให้แก่คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี

สำนักงาน ก.พ. มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 400 คน อยู่ตามกองต่าง ๆ 9 กอง และสำนักงานผู้ดูแลนักเรียนไทยในต่างประเทศอีก 10 แห่ง

4) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานนี้ทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีหน้าที่ในการยกร่างกฎหมายประเภทต่าง ๆ คือ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ตามที่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาจะมอบหมายมา นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือปัญหาข้อกฎหมายของหน่วยราชการต่าง ๆ แม้สำนักงานนี้จะไม่ได้ทำหน้าที่ในการริเริ่มนโยบายใหม่ ๆ ให้แก่รัฐบาล แต่ก็มีส่วนสำคัญในการวางนโยบาย โดยการร่างกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งก็คือผลงานรูปหนึ่งของการวางนโยบายนั่นเอง นั่นก็คือมีบทบาทในกระบวนการหนึ่งในหลายกระบวนการของการพัฒนานโยบาย

สำนักงานนี้แบ่งออกเป็น 3 กอง มีเจ้าหน้าที่ราว 80 อัตรา ซึ่งจะคอยให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งแบ่งตัวออกเป็นกรรมการร่างกฎหมายหลายชุด

5) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานนี้มีหน้าที่เตรียมทำแผนและนโยบายด้านการศึกษาของชาติ โดยวางโครงสร้างและนโยบายหลักด้วยการทำแผนการศึกษาแห่งชาติ วางแผนพัฒนาการศึกษาระยะละ 5 ปี ให้ประสานกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำงานวิจัยและรวบรวมสถิติข้อมูลเพื่อการวางแผนและนโยบายข้างต้น พร้อมทั้งส่งเสริมและประสานงานการศึกษาระหว่างหน่วยงานการศึกษาระดับและประเภทต่าง ๆ

งานวางแผนและนโยบายด้านศึกษานั้นเมื่อสำนักงานได้จัดทำแล้วก็เสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

สำนักงานนี้แบ่งออกเป็น 5 กอง มีเจ้าหน้าที่ราว 150 อัตรา

ค. บทบาทของคณะที่ปรึกษาและคณะกรรมการต่าง ๆ

นอกจากหน่วยงานฝ่ายอำนวยการและคณะกรรมการประจำต่าง ๆ ที่มีสำนักงานเลขาธิการขนาดใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือซึ่งได้กล่าวมาแล้ว รัฐบาลยังมีคณะที่ปรึกษาและคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการพัฒนานโยบายซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจกำหนด

นโยบายของคณะรัฐมนตรีอีกหลายชุด ในบางกรณีคณะกรรมการบางชุดอาจได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายอีกด้วย คณะที่ปรึกษาและคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ทางด้านการพัฒนา นโยบายที่สำคัญจะได้นำมาเสนอข้างท้ายนี้

1) คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี

คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีเป็นคณะที่ปรึกษาเก่าแก่ที่สุดที่รัฐบาลต่าง ๆ ในอดีตได้ตั้งขึ้นสืบเนื่องกันต่อมา หน้าที่สำคัญของคณะที่ปรึกษา คือ การให้ความเห็นแก่นายกรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการทั้งหลาย รวมทั้งการก่อตั้งและยุบรวมหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและความประหยัด พร้อมทั้งการป้องกันการดำเนินงานซ้ำซ้อนหรือมีคนล้นงาน อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของคณะที่ปรึกษานี้มักจะเป็นไปในลักษณะผ่อนปรนอนุโลมตามความต้องการของฝ่ายการเมืองและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของข้าราชการประจำอยู่มาก ส่วนมากคณะที่ปรึกษาจะวางเป้าหมายระยะยาวไว้เป็นหลักการ แล้วพยายามทะลอมใฝ่งานของส่วนราชการต่าง ๆ เดินเข้าหาหลักการและหลักวิชาการบริหาร ทั้งนี้ส่วนใหญ่แล้วคณะที่ปรึกษา จะทำหน้าที่ในด้านการจัดส่วนราชการและอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการใหม่ ๆ หรือส่วนราชการที่มีอยู่เดิมแต่ต้องการจะขยายงานมากขึ้น การปฏิรูปการบริหารขนาดใหญ่มิได้ดำเนินไปได้เลย นอกจากในคราวที่จอมพล ถนอม กิตติขจร ปฏิวัติรัฐบาลของตัวเองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ซึ่งได้มอบหมายให้คณะที่ปรึกษา พิจารณาปรับปรุงส่วนราชการเป็นการใหญ่ ซึ่งปรากฏว่าได้ผลพอสมควรสำหรับงานด้านปรับปรุงกลไกของการบริหารราชการ แต่การแก้ไขระเบียบแบบแผนข้อบังคับเก่าแก่ล้าสมัย การยกเลิกงานที่หน่วยราชการต่าง ๆ ทำซ้ำซ้อนกัน การปรับปรุงระบบข้าราชการ ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะคณะที่ปรึกษา ๆ ทำหน้าที่ได้แต่เพียงให้ความคิดเห็นต่อนายกรัฐมนตรี ส่วนการตัดสินใจที่แท้จริงนั้นเป็นของคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นคณะที่ปรึกษา ๆ จึงพยายามปฏิบัติงานเท่าที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะให้ความยินยอมเห็นด้วยตามสมควรเสียก่อน ที่จะนำไปเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อมิให้เป็นปัญหาหนักใจของคณะรัฐมนตรี เพราะรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมักจะต่อสู้เพื่ออำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดตลอดมา แทนที่จะป้องกันผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

และนโยบายส่วนรวมของรัฐบาล งานของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ฯ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็น การปฏิรูปชนิดค่อยเป็นค่อยไป แต่พยายามให้มีความสืบเนื่องกันตลอดเวลา⁶

คณะที่ปรึกษา ฯ มักแบ่งงานออกเป็นหลายด้าน และตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณาใน รายละเอียดขึ้นหลายชุดที่สำคัญคือ คณะอนุกรรมการแบ่งส่วนและจัดอัตรากำลัง คณะอนุ กรรมการประสานงานการบริหารของส่วนราชการที่ทำหน้าที่ใช้ทรัพยากรและ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการที่ซ้ำซ้อนและไม่คุ้มค่า อนุกรรมการมักแต่งตั้งจาก ข้าราชการจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ แต่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นแกนกลางของคณะที่ปรึกษา ฯ และ คณะอนุกรรมการคือ นักวิเคราะห์ของกองอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ของสำนักงาน ก.พ. โดยมีกอง งานคณะที่ปรึกษาและกรรมการของสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประสานงานด้านการ จัดประชุม และสรุปผลการพิจารณาของคณะที่ปรึกษา ฯ เสนอต่อนายกรัฐมนตรีก่อนเสนอต่อ ยคณะรัฐมนตรี

2) คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี

คณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ นี้ได้ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2501 (คำสั่งกองบัญชาการ ปฏิวัติ) เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติแล้วมีความต้องการที่จะออกกฎหมายในรูปแบบ คำสั่งหรือประกาศคณะปฏิวัติ และรูปพิเศษอื่น ๆ เช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เพื่อ ความเร่งด่วนและความสะดวกยิ่งกว่าจะรอส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมักจะใช้เวลา พิจารณาเรื่องต่าง ๆ อย่างรอบคอบและใช้เวลานาน ที่จริงคณะที่ปรึกษากฎหมาย ฯ กับคณะ กรรมการกฤษฎีกาก็ทำหน้าที่คล้าย ๆ กัน และตัวบุคคลก็ซ้ำกันไม่น้อย เพียงแต่คณะที่ปรึกษา กฎหมาย ฯ ทำหน้าที่สนองตอบความต้องการของฝ่ายการเมืองได้มากกว่ารวดเร็วเท่า่นั้น โดย เหตุที่ประเทศไทยอยู่ในภาวะการปกครองที่มีความฉุกเฉินตลอดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ดังนั้น คณะที่ปรึกษากฎหมายจึงมีงานทำมากตลอดมา

⁶ โปรดศึกษารายละเอียดได้จากบทความของ Amara Raksasataya, "Continuous Administrative Reform through Council of Administrative Advisors: The Experience of Thailand Since 1958," a paper for the International Administrative Sciences Congress, Mexico City, 1974, 19 pp. หรือบทความเรื่อง "การปรับปรุงการบริหารราชการแบบต่อเนื่องโดยอาศัยข้าราชการประสานงานและการปรับปรุงระบบย่อย" ทัศนบริหาร- ศาสตร์ ปีที่ 14 เล่ม 8 (กรกฎาคม 2517), น. 282-300.

แม้ในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งและมีพรรคการเมืองคณะที่ปรึกษากฎหมายก็มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายที่พรรคต่าง ๆ นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อจะแนะนำแก่รัฐบาลว่าควรสนับสนุนร่างกฎหมายนั้น ๆ หรือไม่เพียงใด ร่างกฎหมายที่พรรครัฐบาลริเริ่มจะได้รับการพิจารณาถ้อยแถลงจากคณะที่ปรึกษา เช่นเดียวกัน

บทบาทของคณะที่ปรึกษากฎหมาย ในด้านการพัฒนานโยบายเป็นบทบาทที่ไม่สู้ชัดเจนเด่นชัด เพราะเป็นการทำงานอยู่ในวงใน และมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี แต่ในฐานะที่ทำหน้าที่คำนวณผลผลิตของกระบวนการพัฒนานโยบาย คือ การเขียนกฎหมาย กฎฎีกา และคำสั่งต่าง ๆ จึงมีส่วนสำคัญในฐานะที่เป็นมือสุดท้าย เพราะในระหว่างการศึกษาถ้อยแถลงถ้ามีปัญหากฎหมายที่สำคัญ ๆ เกิดขึ้นและมีที่ปรึกษา ๆ บางท่านมีความเห็นแย้งอย่างเข้มแข็งว่าเรื่องที่รัฐบาลต้องการจะทำการตีพิมพ์กฎหมายหรือชกกับรัฐธรรมนูญหรือชกกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว รัฐบาลก็มักไม่สั่งการให้ชกกับความเห็นนั้น

3) คณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี

ที่ปรึกษาคณะนี้เป็นคณะใหม่ที่เพิ่งตั้งขึ้นในสมัยของนายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ เมื่อ 6 มิถุนายน 2517 นี้เอง เพราะเหตุที่รัฐบาลต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจมากขึ้น และมีผู้วิจารณ์นโยบายและกลไกทางเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นฐานคิดว่าเดิมงานด้านทางเศรษฐกิจนี้คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ช่วยทำหน้าที่นี้แก่รัฐบาลได้อย่างเพียงพอ จึงมิได้มีคณะที่ปรึกษาด้านนี้ขึ้นต่างหาก ต่อมา กศส. คงจะทำหน้าที่ได้ไม่ครบถ้วนหรือมีความจำเป็นทางการเมืองเกิดขึ้น จึงต้องมีคณะที่ปรึกษาด้านนี้ขึ้น

ในสมัยของรัฐบาลศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ คณะที่ปรึกษาเศรษฐกิจนี้เชื่อกันว่าเป็นคณะที่มีอิทธิพลมากสามารถพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ไปเสนอต่อนายกรัฐมนตรีได้อย่างกว้างขวางไม่จำกัดอยู่เฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามผลงานของคณะนี้มีได้มีผู้รวบรวมไว้ว่ามีอย่างไรบ้าง ทำให้ไม่สามารถจะประเมินผลได้ว่า มีกิจกรรมด้านใดบ้างได้ผลดีหรือไม่เพียงใด

นอกจากคณะที่ปรึกษาเศรษฐกิจ ๆ แล้ว รัฐบาลเดียวกันก็ยังได้ตั้งที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจขึ้นในสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งข้าราชการประจำอีกตำแหน่งด้วยโดยไม่เกี่ยวกับคณะที่ปรึกษา ๆ

4) คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐของนายกรัฐมนตรี

คณะที่ปรึกษา ๆ คณะนี้ได้ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2502 โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของ "คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ" แต่ที่จริงเป็นคณะที่ปรึกษาคนละชุดกันมีตัว

บุคคลไม่ช้า ดังนั้นต่อมาก็คงจะเป็นคณะที่ปรึกษาคนละคณะ คณะที่ปรึกษา คณะนี้มีหน้าที่เสนอความคิดเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับองค์การรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่รัฐร่วมทุน หรือให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปรับปรุงกิจการให้ดีขึ้น รวมทั้งพิจารณารวมแยกเลิกหรือแปลงรูป เพิ่มหรือลดการร่วมทุนการให้ความช่วยเหลือแก่องค์การเหล่านั้น

แม้ว่าคณะที่ปรึกษา ฯ คณะนี้จะได้ตั้งต่อเนื่องกันมาช้านานแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารการจัดหน่วยงานการเพิ่มลดรัฐวิสาหกิจมากนัก ผลงานของคณะที่ปรึกษานี้ ยังไม่มีการรวบรวมมาเผยแพร่แก่ประชาชนและนักศึกษาผู้สนใจแต่อย่างใด

5) คณะกรรมการและที่ปรึกษาอื่น ๆ

นอกจากคณะที่ปรึกษาต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรียังได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอแนะนโยบายและบางครั้งก็เพื่อควบคุมการบริหารของหน่วยราชการในเรื่องต่าง ๆ อีกราว 200 ชุด เช่น

- (1) คณะกรรมการพัฒนาภาคต่าง ๆ รวม 3 คณะ
- (2) คณะกรรมการจำแนกที่ดิน
- (3) คณะกรรมการพิจารณาปัญหาชาวเขา
- (4) คณะกรรมการโภชนาการแห่งชาติ
- (5) คณะกรรมการพิจารณาปัญหาน้ำมัน
- (6) คณะกรรมการสอบสวนคำร้องของราษฎรขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน
- (7) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (8) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (9) คณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาชาวไร่
- (10) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบส่งออก

คณะกรรมการเหล่านี้ได้ตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี (จึงมีอายุปฏิบัติงานเท่าคณะรัฐมนตรีนั้น) แต่ไม่ได้ประสานงานโดยกองงานที่ปรึกษาและกรรมการของสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีทุกคณะไป ส่วนมากกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้เสนอตั้ง และปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของกระทรวงนั้น ๆ ดังนั้นถ้าจะทำการเสนอแนะนโยบายเรื่องใดก็จะต้องเสนอผ่านกระทรวงนั้น

คณะกรรมการเหล่านี้...ปกติจะไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำของตนเองทั้งสายวิชาการและธุรการ ภาระหน้าที่อันสำคัญจึงตกอยู่แก่เลขานุการของคณะกรรมการ ซึ่งมักเป็นหัวหน้างานผู้รับผิดชอบ ในงานด้านนั้นหรือเป็นผู้รับฝากงานมาทำ จึงไม่ใคร่มีความต่อเนื่อง ความมั่นคง และความเชี่ยวชาญอันเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการ ฯ ไม่อาจจะทำงานให้ได้ผลดีเท่าที่ควร

นอกจากคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น แล้วก็ยังมีคณะกรรมการอีกมากมายที่ กระทรวง กรม หรือส่วนราชการอื่น ๆ ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทางดำเนินประสานงาน อำนาจการ และริเริ่มนโยบายต่าง ๆ

8) ข้าราชการการเมือง

นอกจากคณะที่ปรึกษาและกรรมการต่าง ๆ นายกรัฐมนตรียังแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 3 กำหนดให้มีเพียง 23 ตำแหน่ง (บางตำแหน่งคงได้หลายอัตรา) เมื่อทำหน้าที่ช่วยเหลืองานด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ ที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี เลขานุการนายกรัฐมนตรีและตำแหน่งโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมักจะช่วยทำหน้าที่รับรอง พิธีกร การช่วยเขียนคำปราศรัยต่าง ๆ ให้แก่นายกรัฐมนตรี หรืออาจส่งไปช่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ นอกจากเลขานุการรัฐมนตรีและผู้ช่วย ที่รัฐมนตรีแต่ละท่านมีอยู่ (เดิมผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และรองฝ่ายการเมือง กับเลขานุการคณะรัฐมนตรีก็เป็นตำแหน่งข้าราชการการเมือง แต่ได้มีการแก้กฎหมายใหม่เมื่อปี 2517 ให้เป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ) โดยที่ข้าราชการเมืองย่อมเป็นผู้ใกล้ชิด เป็นที่ไว้วางใจของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ดังนั้นจึงเป็นกำลังสำคัญในการริเริ่มและพัฒนานโยบายต่าง ๆ ของประเทศทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการ

IV. ระบบข่าวสารต่าง ๆ เพื่อการวิเคราะห์นโยบาย

การพัฒนานโยบายไม่อาจจะทำไปได้ด้วยดี ถ้าไม่มีการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วก็คือ การรวบรวมข้อมูลและการคำนวณหาผลลัพธ์ที่ดีที่สุด การวิเคราะห์นโยบายนี้อาจทำได้ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ในการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ผู้ตัดสินใจนโยบายอาจจะเป็นคนๆ เดียวหรือกลุ่มคนก็ได้ อย่างไรก็ตามการที่จะเรียกว่าการวางแผนนโยบายโดยคน ๆ เดียวเป็นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพนั้นก็อาจจะไม่ถูกต้องนัก เพราะนโยบายที่มีคุณภาพดี ก็เหมือนสินค้าคุณภาพดีอื่น ๆ ย่อมหมายถึงผลผลิตที่เกิดจากความวิริยะอุตสาหะ ความรอบคอบละเอียดถี่ถ้วน ซึ่งในกรณีนี้ต้องรวมถึงความสามารถในการคิดของบุคคลที่ตัดสินใจ ซึ่งเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัว ดังนั้นในการพัฒนานโยบายในสมัยใหม่นี้จึงหวังว่าการวิเคราะห์นโยบายจะต้องใช้วิธีนำข้อมูลเชิงปริมาณ

มาวิเคราะห์เสียก่อน ในคอนทักซ์ ๆ จึงค่อยนำค่านิยมและแนวคิดแบบยัตนัยต่าง ๆ มาประกอบการวินิจฉัยในขั้นสุดท้าย

ในปัจจุบันเรามีวิธีการและเทคนิคในเชิงปริมาณที่มีความเป็นกลางหรือความเป็นปรนัย สูงอยู่หลายวิธีซึ่งเราอาจนำมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย แต่รัฐบาลของหลายประเทศก็ไม่ได้นำความรู้แบบนี้มาใช้ รวมทั้งในประเทศไทยด้วย

ที่จริงเมืองไทยได้สังเกตเห็นความสำคัญของข้อมูลมานานแล้ว จึงได้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารและบางทีก็ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลด้วย อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังไม่มีหรือนำข่าวสารจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้เพื่อทำนโยบายที่มีเอกภาพ (Integrated policies) อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ประเทศไทยมีระบบโครงสร้างของข่าวสารมากมาย แต่ไม่มีระบบกระบวนการข่าวสาร (Information processing system) ที่ดีสักระบบเดียว

ก. โครงสร้างของระบบข่าวสารต่าง ๆ

ระบบข่าวสารของเมืองไทยมีหลายแบบที่ทยอยคั่งกันขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กัน จึงมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านนี้อยู่หลายหน่วยด้วยกันคือ

(1) กอง สถิติ หรือกองวิชาการ กระทรวง และกรมต่าง ๆ ส่วนมากจะมีกองสถิติหรือกองวิชาการอย่างน้อยกองหนึ่ง กองนี้จะทำหน้าที่รวบรวมข่าวสารที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนราชการนั้น แต่บรรดาข้อมูลที่ทางกองรวบรวมไว้เนี่ยก็ไม่มีใครนำไปใช้ในการวางนโยบายหรือวิเคราะห์นโยบายเลยแม้แต่ภายในส่วนราชการนั่นเอง เช่นดัชนีค่าครองชีพ และดัชนีราคาสินค้าขายส่ง ขายปลีก ซึ่งทำกันในกรมต่าง ๆ ของกระทรวงพาณิชย์ 3 กรมด้วยกัน การจดทะเบียนราษฎรก็ทำกันทั้งที่เทศบาลและอำเภอ โดยมีกองทะเบียนและเลือกตั้งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รวบรวมตัวเลขซึ่งเกิดจากการรายงานของหัวหน้าครอบครัว แต่การทำสำมะโนครัวนั้นทำโดยสำนักสถิติแห่งชาติ ตัวเลขที่ได้มาก็มักจะต่างกันนับล้าน ๆ คน

(2) สำนักงานสถิติแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรมอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งขึ้นเพื่อกำกับและประสานงาน การทำสถิติทั้งหมดของกระทรวงทบวงกรมต่างๆและทำหน้าที่ออกเก็บข้อมูลสำมะโนประเภทต่าง ๆ โดยลำพังหรือโดยร่วมมือกับส่วนราชการอื่น และเป็นแหล่งรวบรวมสถิติทุกอย่างจากหน่วยงานทุกหน่วย และมีอำนาจที่จะอนุมัติให้ส่วนราชการต่าง ๆ เก็บและรวบรวมสถิติประเภทต่าง ๆ หรือไม่ก็ได้

สำนักสถิติแห่งชาติ มีเจ้าหน้าที่รวมประมาณ 1000 อัตรา มีกอง 7 กอง และมีสำนักงานภูมิภาคอยู่ในต่างจังหวัดเพื่อทำหน้าที่กำกับงาน และ แจกจ่ายในสนามตามโครงการทำสำมะโน

ประชากร ตำมะโนเคาะ แรงงาน การศึกษา เกษตร อุตสาหกรรม การค้าปลีก และสาขาทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เมื่อทำการสำรวจและประมวลผลข้อมูลแล้วสำนักงานสถิติฯ จะวิเคราะห์และจัดพิมพ์ขึ้นเผยแพร่ นอกจากนี้ก็ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือและให้บริการด้านการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ในงานประมวลผลแก่ส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งจัดให้มีการฝึกอบรมวิชาสถิติ และการประมวลผลด้วยเครื่องจักร

(๓) ระบบข่าวสารด้านกำลังคน งานด้านกำลังคนเป็นที่สนใจของส่วนราชการต่าง ๆ มาก ทำให้เกิดมีการศึกษาค้นคว้ารวบรวมกันหลายแห่ง เช่น กองวางแผนกำลังคนที่ กคส. หน่วยกำลังคนในกองวางแผน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทางด้านสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ก็มีการรวบรวมสถิติทางด้านการศึกษาระดับต่าง ๆ ไว้มาก ส่วนทางสำนักงาน ก.พ. ก็มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับข้าราชการที่กองวิชาการ เป็นต้น

(๔) ระบบข่าวสารด้านความมั่นคงของชาติ ข่าวสารด้านความมั่นคงนี้มีหน่วยงานรวบรวมข้อมูลมากมายเช่น กรมข่าวของกระทรวงกลาโหม รวม 4 กรม กองตำรวจสันติบาล กรมประมวลข่าวกลาง ซึ่งมีคณะที่ปรึกษาข่าวคอยประเมินผลให้สภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณา

(๕) ข่าวสารการเมืองและคำร้องเรียนต่าง ๆ ข่าวสารทางการเมืองและความเดือดร้อนของประชาชนก็เป็นข่าวสารอีกระบบหนึ่งซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วย เช่น กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานเรื่องราวร้องทุกข์ กองประชาสัมพันธ์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีของทุกกระทรวง ซึ่งมีข้าราชการการเมืองคอยให้บริการอยู่

นอกจากนี้ข่าวสารและข่าวกรองต่าง ๆ ยังเป็นงานที่กรมต่าง ๆ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์พิเศษของตน เช่น หน่วยสืบราคาสินค้า หน่วยสืบช่องกรมศุลกากร หน่วยปราบปรามยาเสพติด ฯลฯ

หน่วยประชาสัมพันธ์ของกรมต่าง ๆ รวมทั้งตามจังหวัดต่าง ๆ ก็เปิดมากขึ้นเพื่อให้บริการแก่ประชาชน แม้จะไม่ได้ช่วยทางดำเนินเข้าสู่กระบวนการพัฒนานโยบายก็มีส่วนช่วยในขั้นเผยแพร่ นโยบายไม่ใช่น้อย

(๖) มหาวิทยาลัย ปัจจุบันมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เริ่มตั้งหน่วยหรือศูนย์ต่าง ๆ เพื่อหาข้อมูล มาทำการวิจัยและการสอน เช่น ศูนย์การศึกษาบ้านประชากร ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหิดล หน่วยวิจัยค่านอาหารและโภชนาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ หน่วยข่าวสารของสถาบันการศึกษานี้ ต่อไปคงจะมีส่วนช่วยป้อนข้อมูล และข่าวสารให้แก่ทางราชการเพื่อใช้ในกรวางแผนนโยบายมากขึ้น

(7) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ได้เพิ่มสำนักงานนี้เรียกว่าสำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2499 มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมาก โดยเฉพาะมีหน้าที่ที่จะเสนอแนะแนวนโยบายและโครงการส่งเสริมการวิจัย เพื่อเสนอให้สภาวิจัยฯ พิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป รวมทั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัยตามที่คณะรัฐมนตรีจะได้มอบหมาย แต่ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอแนะนโยบายต่อรัฐบาลแต่อย่างใด ทั้งทางรัฐบาลเองก็มีได้มอบหมายงานให้มากนัก จึงมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นคณะกรรมการเมื่อปี 2516 และได้เริ่มปฏิบัติงานทางด้านการเสนอแนะแนวนโยบายและโครงการส่งเสริมการวิจัยขึ้นเมื่อต้นปี 2517 และกำลังจัดทำแผนการวิจัยระยะ 5 ปี อยู่ซึ่งนับได้ว่าได้เริ่มทำงานค่านโยบายอย่างจริงจังมากขึ้น

ข. ระบบกระบวนการผลิตและการวิเคราะห์ข่าวสาร

ประเทศไทยไม่ได้ขาดแคลนระบบการเก็บข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ และก็ได้ขาดแคลนการนำข้อมูลมาเข้ากระบวนการด้วยตัวเองได้ เห็นจากการมีหน่วยงาน และศูนย์คอมพิวเตอร์อยู่มากมายที่จะใช้ป้อนข้อมูลแก่กรมต่าง ๆ เช่นที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรมสรรพากร กรมตำรวจ กรมที่ดิน และที่กระทรวงกลาโหม

ส่วนราชการที่ไม่มีเครื่องคอมพิวเตอร์ก็อาจนำข้อมูลไปป้อนในหน่วยอื่น ๆ ได้โดยเสียค่าใช้จ่ายเล็กน้อย แต่อาจจะต้องเสียเวลาคอยนาน นอกจากจะได้มีการติดต่อก่อนนัดหมายไว้ล่วงหน้า

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีขีดความสามารถที่จะนำข้อมูลไปเข้าเครื่องประมวลผลและวิเคราะห์ได้อย่างเพียงพอทีเดียว จุดอ่อนที่มีอยู่ในปัจจุบันคือการเผยแพร่ข้อมูลซึ่งมักจะล่าช้าไปนับปี เป็นผลให้ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ให้ทันเวลาและหน่วยต่าง ๆ ก็ไม่ค่อยยอมเผยแพร่สถิติ เบื้องต้นออกมาในทันทีที่รวบรวมข้อมูลเสร็จ เพราะเกรงว่าจะผิดพลาดความปกติเอกสารสถิติกว่าจะพิมพ์ออกมาได้ต้องใช้เวลาถึง 3 ปี และมีการแก้ไขปรับปรุงตัวเลขเสียมาก ดังนั้นจึงไม่สามารถจะนำมาใช้ประโยชน์ได้ทันที่

ทางด้านการวิเคราะห์ข่าวสาร ปรากฏว่าเป็นจุดที่อ่อนมาก ส่วนราชการมักไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ ความเข้าใจ และเจตนาที่จะพยายามวิเคราะห์ข้อมูลที่มาจากแหล่งต่างๆ เพื่อนำไปวางแผนนโยบาย หรือริเริ่มนโยบายต่าง ๆ มักจะดีแต่อ้างว่าข้อมูลไม่เพียงพอ ข้อมูลไม่ตรงกัน ดังนั้นผู้วางแผนนโยบายจึงไม่อาจใช้ข้อมูลเชิงปริมาณได้ ต้องหันไปใช้ดุลพินิจของตัวเอง

อย่างไรก็ดีขณะนี้เริ่มเกิดแนวโน้มใหม่ที่ได้ชี้ชัดว่า ทางรัฐบาล มักจะนำข้อมูลเชิงปริมาณมาใช้ในการประกอบการตัดสินใจมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่นในกรณีการกำหนดราคาน้ำมัน ราคาข้าว โดยสารรถประจำทาง ราคาอาหาร เช่นน้ำตาล ข้าว ค่าก่อสร้างต่าง ๆ ในบางกรณีประชาชนกลับเป็นฝ่ายไม่เชื่อในข้อมูลโดยอ้างว่าสามารถพลิกแพลงได้ เช่นกรณีสร้างสนามบินที่หนอง

งูเห่า ส่วนกรณีสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานปรมาณูได้เลื่อนกำหนดออกไปเพราะการประท้วงของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ในเนื้อที่เท่านี้แล้ว เราจะเห็นได้ว่า แม้เมืองไทยจะมีหน่วยงานและเครื่องคอมพิวเตอร์ อยู่พอสมควรแล้ว แต่กลับไม่มี ระบบข่าวสารที่มีประสิทธิภาพในทันใดเลย เพราะยังไม่มี ระบบที่จะป้อนข้อมูลเชิงปริมาณไปสู่หน่วยงานนโยบายอยู่ตลอดเวลา และไม่มีระบบป้อนกลับ ของข่าวสารในกลไกการวางแผนนโยบายในเรื่องใด ๆ ซึ่งจะช่วยให้มีการแก้ไขปรับปรุงนโยบายที่เริ่ม ดำเนินไปแล้วให้สู่เป้าหมายที่เปลี่ยนแปลงไปเลย

V. ปัญหาเกี่ยวกับการวิเคราะห์และพัฒนานโยบาย

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะพยายามวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในตอนต้น ๆ โดยพิจารณา จากมุมมอง ซึ่งจะแสดงให้เห็นได้ว่ามีเรื่องที่น่าพิจารณาได้ 3 ทาง คือ ปัญหาของหน่วยงานกลาง ปัญหาของระบบข่าวสาร และปัญหาที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำของไทย

ก. ปัญหาที่เกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานกลางในการพัฒนานโยบาย

แม้ว่าหน่วยงานกลางที่มีอยู่หลายหน่วยจะมีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนานโยบายอยู่แล้ว แต่ ก็ปรากฏว่าหน่วยเหล่านี้ยังไม่ค่อยมีบทบาทที่เข้มแข็งเท่าที่ควร ทั้งที่อยู่ใกล้กับจุดตัดสินใจ คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว ที่เป็นเช่นนี้สันนิษฐานได้ว่ามีจุดอ่อนอยู่ 2 แห่ง คือ ความคิดว่า ตนควรจะมีบทบาทเพียงใด (Role perception) และภาพพจน์ที่หน่วยงานประเภท นี้มีอยู่

(1) บทบาทที่คาดคิดและแนวการทำงานของหน่วยงานกลาง ย่อมมีส่วนสำคัญที่จะกำหนดพฤติกรรมของหน่วยงานและของข้าราชการในหน่วยเหล่านั้นว่าทำไมจึงมีบทบาทในทางวิเคราะห์และพัฒนานโยบายน้อยไป ซึ่งสันนิษฐานว่าอาจจะได้แก่

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับราชการประจำ ทั้งนี้อาจจะเป็นจุดสำคัญในจิตใจของข้าราชการประจำในสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะข้าราชการไทยได้รับการศึกษาอบรมให้เชื่อถือในหลักทฤษฎีที่แยกการเมืองออกจากการบริหาร ข้าราชการจึงถือว่าการเมืองเป็นเรื่องของ นักการเมืองพวกตนมีหน้าที่รับใช้นักการเมืองโดยการทำตามนโยบายของรัฐบาล ไม่คิดว่าตนมีส่วนในกระบวนการวางแผนทั้งที่ตามความเป็นจริงแล้ว ตนก็เสนอแนะนโยบาย และให้ความคิดเห็นต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา พวกนี้สังเกตเห็นว่าตนมีหน้าที่แต่เพียงคอยแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบถึงความเคลื่อนไหวต่าง ๆ และเสนอวิธีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น บทบาทของเขามี

เท่านั้น ส่วนที่ว่านักการเมืองจะได้อ่านข้อเสนอได้พิจารณาแล้ว และต้องการจะทำอะไรต่อไป
อย่างไรหรือไม่ ไม่ใช่เรื่องของข้าราชการประจำ

ข้าราชการส่วนใหญ่เชื่อว่า ข้าราชการเป็นอาชีพที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง และมีความ
หวาดกลัวที่จะทำงานใกล้ชิดกับการฝ่ายการเมือง เพราะเกรงจะถูกหาว่าเป็นพรรคพวก เขา
เชื่อว่านักการเมือง ง่ายออกง่าย ไป ๆ มา ๆ ตลอดเวลา ดังนั้นข้าราชการจึงไม่กระตือ
ร้อนที่จะรับใช้รัฐบาลชุดใดชุดหนึ่งโดยเฉพาะ และผลสุดท้ายกลายเป็นผู้รับใช้รัฐบาลทุกชุด
ไปอย่างเนือย ๆ

นอกจากนี้ ในอดีตยังมีปัญหาความชอบธรรมของรัฐบาลอยู่ด้วย เพราะภายใต้รัฐบาล
ที่เป็นอดีตชาติไทย ข้าราชการจำนวนมากเห็นว่าเป็นการไม่ชอบธรรมไม่ถูกหลักการ จึงพยายาม
ตีตัวให้ห่างออกไป จะเห็นได้ว่าแม้แต่ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดผู้นำฝ่ายทหารเองก็ยังพูดว่าควรจะกลับไป
ไปสู่รัฐบาลพลเรือนตลอดเวลา ดังนั้นพวกเขาจึงได้แต่ช่วยรัฐบาลทหารให้ประคองสถานการณ์
ไม่ให้ทรุดลงไม่เข้ามาช่วยบริหารอย่างเข้มแข็งเพื่อให้ชาติเจริญขึ้น

(2) การศึกษานั้นในกฎหมายและขอบเขตอำนาจหน้าที่จนเกินไป ข้าราชการไทยส่วน
มากได้รับการศึกษาอบรมมาจากกฎหมาย และรัฐศาสตร์ อย่างแคบ ๆ ส่วนมากเชื่อว่าส่วน
ราชการต่าง ๆ เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย
ตั้งสำนักงาน และมีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบอยู่คนหนึ่ง ดังนั้นไม่ว่าอะไรจะเกิดขึ้นก็เป็นเรื่อง
ในความรับผิดชอบของคนนั้น ผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นไม่มีหน้าที่จะเข้ามายุ่งเกี่ยว แนวความคิด
ประเภทนี้ทำให้เกิดปัญหาเรื่องจริงในการบริหารราชการ เช่นปัญหาที่ว่า ปลัดกระทรวงเป็นผู้
บังคับบัญชาของราชการประจำทั้งกระทรวงหรือไม่ เพราะมีผู้อ้างว่าข้าราชการแต่ละกรมก็มี
อธิบดีเป็นนายอยู่แล้ว หรือว่าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจจะไปตรวจราชการของ
กระทรวงอื่นหรือไม่ เพราะอ้างว่าแต่ละกระทรวงมีความเท่าเทียมกัน สำนักนายกรัฐมนตรีก็
เป็นเพียงกระทรวง ๆ หนึ่งเท่านั้น การศึกษาอบรมแบบนี้ทำให้การประสานงานระหว่างกรม
กระทรวงลำบากมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อสำนักนายกรัฐมนตรีเองก็มีหน่วยช่วยอำนวยความสะดวก
อยู่หลายหน่วยก็ตั้งขึ้นมา โดยอาศัยกฎหมายของตนเองซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ไว้แล้ว เมื่อแต่ละ
ฝ่ายยึดถือกฎหมายคนละฉบับอยู่อย่างเคร่งครัด การประสานงานระหว่างหน่วยงานในฝ่ายช่วย
อำนวยความสะดวกจึงเป็นเรื่องยุ่งยาก ผลสุดท้ายหน่วยเหล่านี้แทนที่จะช่วยสร้างเอกภาพในการวางแผน
นโยบาย ก็อาจจะกลายเป็นหน่วยที่สร้างความแตกแยกไปเสีย

(3) การยึดสายการบังคับบัญชาเหนียวแน่นเกินไป ข้าราชการไทยส่วนมากมีความคิดโน้มเอียงไปเชื่อถือในระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนเกินไป พวกนี้จะเชื่อฟังคำสั่งก้า ตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไปตามลำดับชั้นเท่านั้น ไม่ค่อยจะรับฟังคำแนะนำจากผู้อื่น แม้จะรู้ว่าเป็นคำแนะนำที่ถูกต้องกว่า พวกผู้บังคับบัญชาก็หวังจะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟังตน ตลอดเวลา แต่ตนก็ต้องคอยคุ้มครองรักษาลูกน้องเหล่านั้นเป็นการตอบแทน⁷ การกระทำ เช่นนี้ก่อให้เกิดความมั่นคง และความรู้สึกว่าตนเป็นคนของหน่วยงานที่จริงอยู่ แต่ก็ทำให้เกิดแนวโน้มที่จะควบคุมบังคับบัญชาในลักษณะเผด็จการ ยิ่งกว่าจะทำให้เกิดการบริหารแบบ ช่วยกันทำอย่างประชาธิปไตย

นอกจากนี้การที่เชื่อว่าเจ้านายเป็นคนสำคัญ ทำให้ข้าราชการพยายามที่จะทำงานใน ตำแหน่งบังคับบัญชา หรือสายงานหลัก ไม่ชอบทำงานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกหรือฝ่ายบริหาร ทำให้หน่วยงานหรือข้าราชการในสายงานทั้งสองนี้ต้องอ่อนแออยู่ตลอดไป

ถ้าเราจะลองทำการวิจัยดูจะเห็นว่าหน่วยงานกลางในสำนักนายกรัฐมนตรี จะมีข้าราชการที่ทำงานกันมาช้านาน และมีคุณวุฒิการศึกษาค่อนข้างน้อย และมีแรงกระตุ้นน้อยกว่า ข้าราชการของกระทรวงอื่น ๆ โดยทั่วไป ยกเว้นสำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. และ กคส. ซึ่งมีอำนาจในการให้ทุนให้โทษแก่ส่วนราชการอื่นมาก เพราะเป็นผู้คุมกำลังคน และกำลังเงิน ทั้งยังเป็นหน่วยงานที่รับผู้จบการศึกษาทางการเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล รุ่นใหม่ๆ ไว้มาก จึงทำให้กลายเป็นกรมของพวกหัวใหม่ไป

(4) โลกทัศน์อื่นๆ ข้าราชการไทยส่วนมากต้องรับราชการเป็นอาชีพ ดังนั้นจึง มองเห็นว่าบทบาทที่แท้จริงของตัวก็คือ การรอคอยคำสั่ง ไม่ใช่ริเริ่มหางานมาใส่ตัว เขามีหน้าที่จะทำงานให้ถูกต้องตามระเบียบประเพณี กฎหมาย และวิธีการ ดังนั้นจึงต้องคอยสอดส่องดูแลการทำงานทุกขั้นตอนของลูกน้องในการทำงานตามนโยบายของฝ่ายการเมือง ข้าราชการ การประจำไม่ต้องคิดถึงอนาคต เพราะเขาเชื่อว่าเป็นหน้าที่ของนักการเมือง - รัฐบุรุษ ดังนั้นจึงพยายามทำงานเพื่อให้งานนั้นเสร็จเป็นขั้น ๆ ไปในระยะเวลาสั้น ๆ หรือทำแบบค่อยทำค่อยไป

⁷ โปรดดูบทความ James N. Mosel, "Thai Administrative Behavior" in William J. Siffin, ed., *Toward the Comparative Study of Public Administration*, (Bloomington, Ind.: Department of Government, Indiana University, 1957), pp. 278-331.

ไม่คิดถึงผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตระยะยาว หรือทำงานอย่างพัฒนา ขาดความพอใจที่มึงานประจำที่มีแรงทำ เมื่อถึงปีก็ได้บำเหน็จความชอบเลื่อนขั้นเลื่อนชั้นไปเรื่อย ๆ จนถึงตำแหน่งสูง แล้วก็จะได้รับเกียรติยศ เอกสิทธิ์ อำนาจ และความร่ำรวยไปเอง ดังจะเห็นได้จากคำพังเพย ที่ว่า “ไม่ยอมเสียใจ ไม่ตายเสียเอง ก็จะได้เป็นใหญ่ไปเอง”

บรรยากาศเช่นนี้ย่อมขัดกับลักษณะการทำงานของฝ่ายช่วยอำนวยการที่ถูกหลักวิชา โดยเฉพาะในด้านการประสานนโยบาย การวิเคราะห์ และการพัฒนา นโยบาย แม้แต่งานในกองวิชาการของหน่วยงานประเภทนี้เอง นักวิชาการก็มีชีวิตอยู่ท่ามกลางงานสายบังคับบัญชามากกว่า ยิ่งกว่านั้นหน่วยงานฝ่ายช่วยอำนวยการของทางหน่วยก็ไม่มึงานหรืออัตรากำลังสายวิชาการด้วยซ้ำไป ถ้ามีก็มักจะไม่ไ้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือช่วยคิดอ่านปฏิรูปรงานแต่อย่างใด ดังนั้นจึงอาจพูดได้ว่าฝ่ายช่วยอำนวยการไม่สามารถจะช่วยในการวางแผนนโยบายได้อย่างจริงจังแม้แต่ในหน่วยงานของตนเอง

(2) ทิศนะของฝ่ายการเมืองที่มีต่อหน่วยช่วยอำนวยการกลาง

รัฐบาลไทยในระยะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ พวกกันตามภาษาตลาดจะเรียกได้ว่ามี 2 ประเภท คือรัฐบาลทหาร กับรัฐบาลพลเรือน แต่รัฐบาลทั้งสองประเภทนี้ ทั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ๆ เกือบทั้งหมด ก็เป็นข้าราชการประจำอยู่ หรือเคยเป็นมาแล้ว ในขณะที่เข้ารับตำแหน่งคั้งนั้นจึงเรียกได้ว่า เป็นข้าราชการด้วย นักการเมืองด้วย⁸ ดังนั้นจึงรู้จักอ่อนจุดแข็งของราชการประจำดี นอกจากนั้นนักการเมืองยังเป็นฝ่ายรับมรดกทางการบริหารมาจากรัฐบาลเก่า ซึ่งพวกเขาก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะแก้ไขทัศนคติ และโลกทัศน์ของข้าราชการประจำได้มากนัก เช่นข้าราชการส่วนใหญ่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ชั้นต่ำสุดขึ้นไปถึงปลัดกระทรวง รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก็ล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำที่อยู่ในตำแหน่งมาแต่รัฐบาลก่อน ๆ และบางคนก็ยังมี ความจงรักภักดีต่อรัฐบาลเก่า ๆ อยู่ การเปลี่ยนรัฐบาลในเมืองไทย หมายถึงการเปลี่ยนตัวผู้บริหารประเทศระดับสูงสุด เพียง 40-50 คนเท่านั้น คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองประเภทเสนาบดีการรัฐมนตรี และประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เท่านั้น ดังนั้น

⁸ โปรดดูรายละเอียดได้จาก Fred W. Riggs, Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity, (Honolulu: East-West Center Press, 1966)

รัฐบาลใหม่ก็ต้องทำงานกับบรรดาข้าราชการที่มีอยู่เดิม ซึ่งก็มักไม่แสดงความกระตือรือร้นอะไร เพราะไม่ใช่ลูกพรรค หรือหัวคะแนน ยิ่งในเมืองไทยพรรคการเมืองยังไม่เข้มแข็งไม่มีคนของพรรคที่มีความรู้ความสามารถจำนวนเพียงพอที่จะมาวิ่งงานการเมืองได้จริง ก็นับว่าไม่สามารถจะช่วยรัฐบาลได้มากนัก ยิ่งกว่านั้น พรรคการเมืองไม่น้อย ก็มีพวกข้าราชการประเภทนักฉวยโอกาสไปสูงลิ่วอยู่เป็นส่วนใหญ่ จะให้ข้าราชการประเภทนี้ทำงานที่ต้องใช้ความรู้ความอดุสาหะ ก็ยังเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่เลือกตั้งใน พ.ศ. 2518 เป็นต้นไปพรรคต่างๆ ก็ดูจะเห็นความสำคัญของเจ้าหน้าที่ของพรรคมากขึ้น ซึ่งหมายความว่า ต่อไปพรรคจะมีนักการเมืองอาชีพมาทำงานทางฝ่ายการเมืองได้มากขึ้น จะได้พึ่งข้าราชการประจำน้อยลง

ในสภาพเช่นนี้ จึงเป็นการยากที่ผู้นำฝ่ายการเมืองยุคใหม่จะสามารถไว้วางใจข้าราชการประจำได้สนิทใจในเวลาจะให้ช่วยคิดริเริ่มนโยบาย และการพัฒนาไทย โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญๆ ผู้นำทางการเมืองก็รู้อยู่แล้วว่า หน่วยช่วยอำนวยการกลาง และหน่วยข่าวสารต่างๆ ยังอ่อนอยู่ ทั้งพวกนี้ก็ไม่ใช่ผู้สนับสนุนตนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ก็มักจะมีแผลให้เห็นอยู่เสมอ ดังนั้น ข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นต่างๆ ของข้าราชการประจำจึงไม่อาจจะยอมรับได้โดยไม่ต้องไตร่ตรองอีกครั้งหนึ่ง⁹

ในฐานะที่วิชาความรู้ทางด้านการวิเคราะห์และพัฒนานโยบายเป็นของใหม่ จึงเป็นที่น่าสงสัยว่า พวกนักการเมืองจะทราบแล้วหรือยัง ถ้าทราบว่ามีความรู้ในทางนี้ที่อาจจะนำมาใช้ในการวางนโยบายได้ ก็ยังไม่แน่ว่าอาจจะพึ่งข้าราชการประจำให้มาทำงานด้านนี้เพียงใด จะเชื่อใจได้หรือไม่ ทั้งในด้านข้อมูล และวิธีวิเคราะห์ ความเที่ยงธรรม ตลอดจนเกียรติของข้าราชการประจำและนักวิเคราะห์เอง

บางที ข้าราชการประจำและนักวิเคราะห์จะต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ตนเองให้ผู้นำฝ่ายการเมืองเห็นเสียก่อนว่า ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถความสุจริตใจนั้นเมื่ออยู่จริงพอที่จะเป็นที่เชื่อถือได้ เวลาที่จะพิสูจน์ตัวเองก็ได้มาถึงแล้วในบัดนี้

⁹ ในช่วง พ.ศ. 2517-2518 มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับปลัดกระทรวง อธิบดีหลายคนถูกลงโทษในฐานทุจริตต่อหน้าที่ บางคนก็ถูกหาว่าร่วมมือกับเอกชน คนต่างดาวเขาเปรียบคนไทย บางพวกก็ถูกหาว่าใช้อำนาจกระทำกรรณแรงต่อประชาชนเกินกว่าที่รัฐบาลประสงค์จะให้ทำ

ข. ปัญหาเกี่ยวกับระบบข่าวสารเพื่อการวิเคราะห์นโยบาย

ในตอนก่อนได้กล่าวไว้ว่า ประเทศไทยมีหน่วยงานที่เก็บข้อมูลหลายฝ่าย แต่ในด้านการนำข้อมูลมาใช้เป็นส่วนรวมยังอ่อนอยู่มาก เพราะส่วนราชการแต่ละหน่วยก็ยังเห็นว่าตนเองสามารถจะจัดเก็บข้อมูลของตนต้องการใช้ได้ดีที่สุด เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แย้งว่าตนเองเก็บสถิติพืชผลเกษตรได้ดีกว่าสำนักสถิติแห่งชาติ แต่ถ้าทุกหน่วยเก็บข้อมูลได้ตามสะดวกก็จะเป็นผลให้มีหน่วยเก็บข้อมูลมากเกินไป ประกอบกับตัวบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถมีน้อย คุณภาพของข้อมูลที่เก็บได้ก็ต่ำ นอกจากนั้นยังปรากฏอยู่เนือง ๆ ว่าข้อมูล สถิติ หรือแม้แต่การทำสำมะโน ซึ่งเป็นงานนับโดยละเอียดทั้งหมดไม่ใช้การสุ่มตัวอย่าง ข้อมูลที่ได้มาก็ยังผิดกันมาก เช่น ในการสำรวจสำมะโนประชากรในปี พ.ศ. 2513 นั้นปรากฏว่าผลการสำรวจสำมะโน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ประชากรต่ำกว่าตัวเลขของกระทรวงมหาดไทยซึ่งใช้วิธีจดทะเบียนเป็นครัวเรือน และตัวเลขของศูนย์วิจัยประชากรไปถึง 6 ล้านคนจากจำนวน 36 ล้านคน แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขแล้วตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ก็ยังต่ำกว่าตัวเลขของกระทรวงมหาดไทยอยู่ถึง 1.2 ล้านคน

ความไม่เที่ยงตรงของข้อมูลของแต่ละหน่วย และความล่าช้าในการออกตัวเลข ทำให้สถิติต่าง ๆ ในเมืองไทยใช้ประโยชน์ไม่ค่อยได้ และผู้ใดจะต้องการใช้ตัวเลขไปประกอบการตัดสินใจอะไรก็มีความหนักใจอยู่ทุกครั้งไป ดังนั้นการที่หน่วยที่วางนโยบายไม่ว่าใครจะนำข้อมูลเชิงปริมาณมาวิเคราะห์ นอกจากกองวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการ จึงเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจอย่างยิ่ง แต่การวางแผนนโยบายโดยไม่ใช้ข้อมูลก็เป็นสิ่งที่ให้อภัยไม่ได้เช่นกัน

ปัญหาสำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ การขาดระบบระวังภัย (early warning systems) ในเรื่องต่าง ๆ แม้แต่ในเรื่องง่าย ๆ ประเภทหญ้าปากคอก เช่นในด้านการเกษตร ความจริงประเทศไทยมีระบบขุดนัยวิทยาที่ค่อนข้างจะทันสมัยมาก และมีเจ้าหน้าที่ทางการพยากรณ์อากาศเพื่อการเกษตรอยู่แล้ว ซึ่งแม้ว่าจะยังไม่สามารถพยากรณ์ลักษณะอากาศได้ตลอดฤดูกาลเพาะปลูกก็ตาม แต่พยากรณ์ช่วงสั้นก็ยังไม่ได้นำไปใช้ในการควบคุมน้ำท่วม หรือการป้องกันอุทกภัยวาทภัยอย่างแท้จริง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับกระทรวงมหาดไทยก็ชอบจะส่งเสริมให้ประชาชนปลูกพืชที่ไ้ราคาส่งออกสูงในปีที่แล้ว โดยไม่คำนึงว่าพืชผลบางอย่างราคาดีเพราะประเทศคู่แข่งขันผลิตได้น้อยเพราะอากาศไม่ดี ส่วนปีนี้ลักษณะอากาศของเขาอาจจะดีขึ้น ก็ไม่มีการหาข้อมูลประเภทนี้มาใช้ในการวางแผนล่วงหน้ากันเลย

จุดอ่อนของการพัฒนานโยบายของไทยที่เห็นได้ชัดอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งร้ายกว่าการไม่รู้จักรู้จักใช้ข้อมูลเสียอีก ก็คือ การขาดสามัญสำนึก และ การขาดความตื่นตัวต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น ในปี พ.ศ. 2515 กระทรวงเศรษฐกิจ ส่งคณะผู้แทนการค้าออกไปหลายประเทศเพื่อขายข้าวในราคาต่ำเป็นพิเศษ และให้มีผลผูกพันระยะยาว เพราะเหตุว่ามีข้าวเหลือจากการผลิตในฤดูการผลิตของปี พ.ศ. 2514 มาก แต่ว่าในขณะที่ส่งคณะผู้แทนออกไปนั้นก็เป็นที่รู้กันทั่วไปแล้วว่า ปีนั้นฝนแล้งมาก และคาดได้ว่าผลผลิตจะต่ำมาก ดังนั้นพอถึงปี พ.ศ. 2516 จึงเกิดการขาดแคลนข้าวอย่างมาก ซึ่งเป็นเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่พอใจรัฐบาลในสมัยนั้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า การขาดระบบเตือนภัยล่วงหน้าในเรื่องสำคัญ ๆ ก็นับว่าเป็นจุดอ่อนอยู่แล้ว แต่การขาดระบบที่จะจัดให้ข่าวสารที่มีอยู่แล้ว ไหลไปสู่จุดที่ผู้อาจจะต้องการใช้วิเคราะห์ ตลอดจนการประสานงาน และการปรับปรุงนโยบายให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นเองที่ก่อให้เกิดผลร้ายแรงแก่งานของชาติ

นอกจากนี้แล้วในเมืองไทยยังไม่มีระบบป้อนกลับของข่าวสาร (Feed back) และระบบประเมินผลอยู่ภายในระบบการพัฒนานโยบายในเรื่องใด ๆ เลย แม้จะมีการทักท้วงโดยกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานอื่น ๆ บางแต่ก็ไม่ใช่เป็นการทักท้วงตามความหมายของระบบป้อนกลับและประเมินผลกลางทาง (mid course evaluation) ที่แท้จริง เช่นในระยะ พ.ศ. 2513 กระทรวงศึกษาธิการเร่งรัดที่จะผลิตครูที่มีวุฒิออกไปสอนหนังสือในชนบท จึงเร่งขยายวิทยาลัยครู และมหาวิทยาลัย เป็นการใหญ่ (ทั้งที่การขาดแคลนครูในชนบทอาจจะเกิดจากเหตุอื่นเช่นการขาดพลังจูงใจและสวัสดิการก็ได้) เป็นผลให้มีผู้จบการศึกษาทางสาขานี้มากมายเกินความสามารถของทางราชการและเอกชนจะรับไว้ได้ ยิ่งในขณะนี้การศึกษาสาขานี้ก็ดูจะยิ่งขยายยิ่งขึ้นไปอีก ทำให้สามารถคาดได้ว่า ต่อไปผู้สำเร็จการศึกษาแต่ไม่มีงานทำในสาขานี้จะสร้างปัญหายุ่ยกทางการบริหารการเมืองเพิ่มขึ้นอีก

ค. ปัญหาเกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง

นอกเหนือจากที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนที่เกี่ยวกับหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แล้ว ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมือง และพฤติกรรมทางการเมืองของพวกผู้นำทางการเมืองอีกหลายข้อที่น่าจะได้นำมาพิจารณาด้วย คือ

1) การกระจายอำนาจในการวางแผนนโยบาย

ในหลักการระบบการเมืองของไทย ถือการปกครองแบบที่มีผู้นำเป็นคณะบุคคล คือ คณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า รัฐมนตรีแต่ละคนเป็นผู้มีอำนาจมาก โดยเฉพาะกิจการในหน้าที่ของกระทรวงนั้น ๆ ดังนั้นรัฐมนตรีจึงเป็นผู้วางแผนนโยบายต่าง ๆ ภายในกระทรวงนั้น ได้มากโดยไม่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน แต่การที่รัฐมนตรีคนใดจะมีอำนาจในการวางแผนนโยบาย ได้มากน้อยเพียงใดก็ย่อมแล้วแต่ฐานะอำนาจของรัฐมนตรีแต่ละคนไปซึ่งมีอำนาจวาสนาและลำดับความสำคัญ ความยิ่งใหญ่ในคณะรัฐมนตรีไม่เท่ากัน ตามปกติแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทยนั้นจะถือว่ามีความสำคัญมากทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะตามธรรมเนียมการปกครองของไทยแต่เดิมมา ตำแหน่งทั้งสองนี้เป็นตำแหน่งสูงสุด เช่นสมุหนายก และสมุหกลาโหม หรือเป็นเพราะกระทรวงทั้งสองนี้เป็นฝ่ายคุมกำลังทหาร ตำรวจ และข้าราชการส่วนใหญ่ก็ได้ รัฐมนตรี 2 ท่านนี้อาจจะวางแผนนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับของกระทรวงอื่นๆ อยู่เสมอ รัฐมนตรีมหาดไทยในบางสมัยถึงกับวางแผนนโยบายการต่างประเทศ และการพัฒนาภายในประเทศเสียเองโดยขัดแย้งกับนโยบายของกระทรวงที่รับผิดชอบโดยตรงก็มี

เป็นที่น่าสังเกตว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งสำนักนโยบายและแผนขึ้นเป็นสำนักงานใหญ่ ต่างกับกระทรวงอื่นซึ่งไม่มีหรือมีแต่เป็นหน่วยขนาดเล็ก แม้แต่ในสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีหน่วยช่วยสำนักงาน และหน่วยประสานงานอยู่มาก แต่ก็ยังไม่มีหน่วยที่จะรับผิดชอบในการวางแผนนโยบายเหมือนของกระทรวงมหาดไทย

2) ผู้นำทางการเมืองมีภารกิจมากเกินไป

นักการเมืองชั้นสูงของไทย เป็นกลุ่มบุคคลที่มีภารกิจมากมายเพราะนอกจากจะต้องทำหน้าที่แก้ปัญหา หรือ อนุมัติให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินงานต่างๆ ที่เสนอมาวันละมากมายแล้ว ยังต้องทำหน้าที่ในฐานะผู้นำทางสังคม เป็นหัวหน้าของข้าราชการ และผู้นำทางศาสนาอีกด้วย พวกรัฐมนตรีต้องไปเปิดตึกที่ทำการต่างๆ เปิดการสัมมนา การประชุม ทอดกฐิน ผ่าป่า ยกช่อฟ้า อุโบสถ วางศิลาฤกษ์ ฝังลูกนิมิต ฯลฯ ในสังคมท่านเหล่านี้จะถูกเชิญไปเป็นประธานหรือเป็นเจ้าภาพในพิธีแต่งงาน งานหมั้น การเผาศพ และ สวดอภิธรรม ฯลฯ ในงานของทางราชการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนิน รัฐมนตรีจะต้องไปเข้าเฝ้ารับเสด็จด้วย นอกจากนี้ก็จะต้องต้อนรับพบกับชาวต่างประเทศ นักการเมือง สส. ชาวบ้านที่ยก

ขบวนกันมาจากต่างจังหวัดทั้งที่มาเยี่ยมเยียนพบปะ และมายื่นข้อเรียกร้องต่าง ๆ แม้กระทั่ง เอกชนผู้จะอุทิศเงินสักก้อนเพื่อสาธารณกุศลหรือสาธารณประโยชน์ ก็ต้องมามอบที่ตัวรัฐมนตรี ด้วย งานที่ต้องใช้เวลาอีกอย่างหนึ่งก็คือการประชุมกรรมการต่างๆ ซึ่งมักจะมีจำนวนนับร้อย ชุด ในทางด้านการเมืองระบบประชาธิปไตยผู้นำทางการเมืองต้องติดต่อกับพรรคการเมืองและ สส. ต่าง ๆ มากทั้งในพรรคของตนเอง และพรรคเล็กพรรคน้อยต่างๆ ซึ่งกิจกรรมการเมืองที่สำคัญๆ มักจะก่อหวอดและสร้างปัญหาให้ได้มากเสมอๆ ดังนั้นผู้นำทางการเมืองจึงไม่มีเวลาเหลืออยู่เลย

ในสัปดาห์หนึ่งๆ รัฐมนตรีจะมีธุรกิจสำคัญๆ ทั้งนี้ ก็จะต้องใช้เวลาวันหนึ่งเต็มๆ เข้าประชุมคณะรัฐมนตรี (ปกติในวันอังคาร) จะต้องเข้าประชุมพรรคของตนวันหนึ่ง (ซึ่งมักเป็นตอนบ่าย หรือ เย็น ก่อนวันประชุมสภาและจะต้องเข้าประชุมสภาอีกวันหนึ่งหรือสองวัน แล้วแต่ว่ารัฐสภา (2 สภา) จะเรียกประชุมอย่างไรวันเวลาไต่บ้าง และในอดีตบางที่รัฐสภาก็ประชุมกันยืดยาวหลายเดือน ตลอดปีก็มี ไม่ใคร่มีช่องว่างในระหว่างปีคสสมัยประชุมเหมือนประเทศอื่นๆ เวลาที่เหลือก็ต้องใช้พบปะกับแขกผู้มาเยี่ยมงานพิธีต่างๆ และการประชุมต่างๆ แล้วจึงจะถึงเวลาเซ็นหนังสือ ซึ่งมักจะต้องหอบไปทำที่บ้าน

การที่ผู้นำทางการเมืองต้องมีภารกิจมากมายนี้ เป็นที่กล่าวขวัญกันทั่วไปว่า “นักการเมืองไทยทำอะไรได้ทุกอย่างภายใต้ดวงอาทิตย์ ยกเว้นทำนโยบาย” ซึ่งก็มีมูลอยู่มาก โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษเศษที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะฉุกเฉินและการคุกคามอยู่รอบคั่นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 รัฐบาลต้องเผชิญกับวิกฤตกาลไม่เว้นแต่ละวัน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะริเริ่มวางรูปนโยบายและพัฒนานโยบายใดๆ ยิ่งนโยบายระยะยาวแล้วยิ่งทำไม่ได้เลย สิ่งที่รัฐบาลทำอยู่ก็คือแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปวันหนึ่งๆ ทีละเรื่องๆ ไม่เกี่ยวพันกัน ยิ่งกว่านั้นนโยบายเบ็ดเตล็ดปลีกย่อยต่างๆ ซึ่งในต่างประเทศ รัฐบาลของเขาไม่ต้องชบ ก็อาจจะใช้เวลาของคณะรัฐมนตรีไทยเป็นปีๆ ก็ยังแก้ไม่ตกก็มี เช่น การขึ้นราคาค่าโดยสารรถเมล์ในกรุงเทพฯ การรวมรถเมล์ หรือแม้แต่จะสร้างสนามบินสักแห่งหนึ่ง

๘) การหาทางตกลงที่เป็นเอกฉันท์ (consensus)

ธรรมเนียมไทยให้ความสำคัญแก่ “หน้า” เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในงานราชการซึ่ง “หน้า” และ “ตำแหน่ง” กลายเป็นเรื่องเดียวกัน ดังนั้นในการประชุมของทางราชการ การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ยังจำเป็นจะต้องเป็นที่พอใจและยอมรับได้ของทุกฝ่าย วิธีการที่จะทำให้เกิดความเป็นเอกฉันท์ขึ้นก็จริงอยู่มาก แต่ส่วนมากแล้วคนไทยเชื่อกันว่ายังมีทำได้เพียงกันมาก

ก็ยิ่งจะก่อให้เกิดความแตกแยก ความไม่พอใจ และการเอาแพ้ชนะจะทำให้ผู้แพ้เสียหน้า ดังนั้น ประชานในที่ประชุมจึงมักใช้วิธีแถลงเรื่องพร้อมทั้งให้ข้อตกลงใจเสร็จ และถือว่าทุกคนเห็นด้วยถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน วิธีนี้จะไถ่ผลถ้าทุกคนเกรงใจประชานมากจนไม่กล้าคัดค้าน หรือเป็นข้อยุติที่แท้จริง อย่างไรก็ตามถ้ามีผู้ใดคัดค้านขึ้นอย่างแข็งขันแล้ว มติในเรื่องนั้นมักจะไม่ผ่าน เพราะทุกคนก็จะเกรงใจคนคัดค้านคนเดียวนั้น คณะรัฐมนตรีไทยบางครั้งก็ไม่สามารถจะตัดสินใจเรื่องบางเรื่องได้เพราะมีรัฐมนตรีเพียงคนเดียวคัดค้าน จนเป็นที่พูดกันว่า “รัฐมนตรีฟังมากคนเดียว” ก็ตัดสินใจได้เช่นกรณีนโยบายวางแผนครอบครัว ไม่สามารถจะผ่านคณะรัฐมนตรีได้ เพราะมีรัฐมนตรีช่วยว่าการคนหนึ่งคัดค้านอยู่ตั้งหลายปี

การคัดค้าน การไม่สามารถหาข้อตกลงใจที่เป็นที่พอใจของทุกฝ่าย ได้ถือเป็นเรื่องที่น่ารำคาญน่าหนักใจมากสำหรับคนไทย ดังนั้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภาวะอหัตถ์ก็เหลือเช่นนี้ขึ้น การเตรียมเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (และของที่ประชุมโดยทั่วไป) จึงเป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง หน่วยงานประสานงานต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาเสนอข้อนโยบายต่าง ๆ จะต้องตรวจสอบให้เด่นชัดว่าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยินยอมสนับสนุน หรืออย่างน้อยก็ไม่คัดค้านไม่ขัดข้องเสียก่อนจึงจะนำเข้าบรรจุระเบียบวาระการประชุมจึงจึงรวกวน ไปขอความเห็นชอบจากฝ่ายต่าง ๆ เป็นเวลานานกล่าวจะได้บรรจุเข้าระเบียบวาระ

บางครั้งบางคราวเรื่องบางเรื่องมิได้ถูกนำไปเสนอให้หน่วยที่เกี่ยวข้องพิจารณาครบถ้วนจริง หรือ บางทีรัฐมนตรีใช้เอกสิทธิ์นำเรื่องเข้าที่ประชุมโดยตรง เรื่องก็อาจจะผ่านการประชุมไปได้ถ้าโชคดี คือ รัฐมนตรีอื่นฟังไม่ทัน หรือผู้เสนอมีอำนาจมากจนคนอื่นไม่กล้าโต้แย้ง แต่บางทีก็จะถูกโต้แย้งอย่างดุเดือด ถ้าประสบสถานการณ์ประเภทนี้เข้าผู้เสนอมักจะขอถอนเรื่องเพื่อระงับเรื่องไป หรือ “ส่งลง” ไปพิจารณาใหม่ภายในหมวดของตน หรืออาจจะถูกส่งไปให้หน่วยอื่นพิจารณาให้รอบคอบเสียก่อน

พฤติกรรมอย่างนี้ย่อมจะขัดขวางมิให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณานโยบายที่สำคัญมาก ๆ ที่จะต้องใช้มาตรการที่เฉียบขาด เช่นการปฏิรูปที่ดิน การออกกฎหมายมรดก การควบคุมคนข้างต่ำ ฯลฯ หรือถ้านำมาสู่การพิจารณา ก็มักจะไม่ได้รับอนุมัติ เพราะจะมีบางคนคัดค้านอย่างแน่นนอน โดยเหตุนี้ นักรัฐศาสตร์บางท่านจึงถึงกับพูดว่า คณะรัฐมนตรีไทยไม่เคยตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ หรือไม่เคยมีนโยบายในเรื่องใหญ่ ๆ เลย

4) การขาดการสนับสนุนจากประชาชน (Popular mandate)

รัฐบาลไทยตั้งแต่เริ่มสมัยประชาธิปไตยเป็นต้นมา ยังไม่มีรัฐบาลใดที่ก้าวมาสู่อำนาจโดยการสละคะแนนข้างมากในรัฐสภา โดยมีการเสนอแนวนโยบายที่ชัดเจนให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้พิจารณาเลือกอย่างแท้จริง เกือบทุกสมัยที่ผ่านมา ผู้สมัครรับเลือกตั้งแข่งขันชิงชัยกันเองโดยไม่มีพรรคหรือพวกดึงนโยบายของพรรคเพียงเล็กน้อย แม้ในการเลือกตั้งครั้งวันที่ 26 มกราคม 2518 กฎหมายจะบังคับให้ผู้สมัครตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งก็ยังมีผู้สมัครที่หาเสียงโดยไม่คำนึงถึงพรรคมากนัก ในอดีตส่วนมากแล้วการรวมพรรคพวกขึ้นเป็นพรรคกลับทำกันภายหลังการเลือกตั้งด้วยซ้ำไป และพรรคหลายๆ พรรค หรือ ส.ส. อิสระที่มาสมทบจะรวมตัวกันเป็นพวกข้างมากแล้วตั้งรัฐบาลผสมขึ้น ยกเว้นนโยบายไปเสนอรัฐสภาเพื่อขอความไว้วางใจ ในกรณีที่มีการรัฐประหาร กลุ่มผู้บริหารประเทศก็ปกครองประเทศไปโดยไม่ได้รับความนิยม หรือเห็นชอบในแนวนโยบายจากประชาชนแต่อย่างใด¹¹ ภายใต้สภาพการณ์ทั้งสองแบบนี้จึงเป็นการยากที่รัฐบาลจะสร้างนโยบายที่เข้มแข็งขึ้นมาได้ เพราะไม่ทราบว่าจะประชาชนต้องการอะไรหรือมอบหมายให้พวกตนทำอะไรบ้าง ดังนั้น นักการเมืองก็มักจะขอให้ข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่จากกระทรวงต่าง ๆ ใ้ช่วยร่างนโยบายเสนอโดยด่วน

การยกร่างนโยบายโดยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หมายถึงว่าข้าราชการส่วนมากทั้งสายบริหารและสายวิชาการจะไม่มีส่วนในการร่างนโยบายเหล่านั้น ดังนั้นจึงไม่มีความกระตือรือร้นหรือรู้สึกเป็นเจ้าของนโยบาย จึงทำให้พวกข้าราชการทั่วไปรู้สึกไม่เกี่ยวข้อง ไม่รู้เรื่องด้วยกับนโยบายเหล่านั้น และจะกลายเป็นทอมไม่รู้อันในการพัฒนานโยบายและในการนำนโยบายมาปฏิบัติ

โดยที่การวิเคราะห์และการพัฒนานโยบายต้องการความรู้ความชำนาญและความเสียสละ จุก่อนต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้กระบวนการพัฒนานโยบายทั้งหมด ไม่ได้ผลดีซึ่งก็ได้ปรากฏให้เห็นชัดมาแต่ไหนแต่ไรแล้วในวงการเมืองไทย

VII. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความที่เขียนมานี้เป็นการแสดงความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน หลังจากที่ได้ติดตามศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายมานานพอสมควรในฐานะที่เป็นผู้ร่วมงานและผู้ร่วมสังเกต

¹¹ ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าผู้บริหารจะไม่รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเอาเสียเลย ประชาชนอาจเขียนหนังสือร้องเรียนมายังหน่วยราชการหรือหนังสือพิมพ์หรือจากการพูดคุยปรึกษาตามชุมนุมต่าง ๆ รวมทั้งบัตรสนเท่ห์ ซึ่งเป็นวิธีร้องเรียนที่นิยมกันมาก อย่างไรก็ตามสิ่งเหล่านี้ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองโดยความเห็นของประชาชน

การของระบบการเมืองไทยอย่างใกล้ชิด มีโอกาสได้เป็นกรรมการของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ รวมทั้งได้เป็นที่ปรึกษาาระบบบริหารของนายกรัฐมนตรีมาติดต่อกันถึง 3 สมัย ข้อมูลที่นำมาใช้นี้ส่วนมากจึงเป็นข้อมูลปฐมฐานจากประสบการณ์ของผู้เขียนและจากเอกสารของส่วนราชการต่าง ๆ เองกับจากการสัมภาษณ์ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่กว่า 20 ท่าน อย่างไรก็ตามก็เอกสารและคำสัมภาษณ์เหล่านี้ไม่สามารถนำมากล่าวอ้างได้เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมืองที่มีการเสียดังอยู่ ผู้เขียนจึงรับผิดชอบต่อการตีความหมายและให้นำหนักแก่เรื่องต่าง ๆ เอง แม้จะตระหนักอยู่ว่าบางกรณีก็ไม่อาจจะเขียนให้ครอบคลุมกิจกรรมของส่วนราชการและบุคคลต่าง ๆ ได้ทั้งหมดนั้น เพราะเป็นบทความที่มีขอบเขตกว้าง ขวางคลุมงานของส่วนราชการกว่า 30 หน่วย จึงต้องเขียนอย่างกว้าง ๆ โดยคำนึงถึงเป้าหมายของบทความซึ่งได้แก่การพัฒนานโยบายเป็นแนวทาง ดังนั้นกิจกรรมต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องตัดออกไป

หลังจากที่ได้ศึกษาและคิดไตร่ตรองมาหลายปีแล้ว ผู้เขียนก็ใคร่จะขยายแนวความคิดออกมาให้ท่านผู้อ่านได้ทราบและร่วมวิพากษ์วิจารณ์ด้วย แต่ก็ขอเรียนย้ำว่าความคิดเห็นต่าง ๆ ในที่นี้เป็นความเห็นทางวิชาการเป็นส่วนตัวของผู้เขียน ไม่เกี่ยวกับ ผู้ให้ข้อมูลหรือหน่วยงานที่ผู้เขียนเกี่ยวข้องอยู่ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้พยายามให้ความคิดเห็นที่เป็นกลางและเที่ยงธรรมที่สุดที่จะทำได้ แม้บางกรณีจะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าการเสนอข้อเท็จจริงก็ตามแต่ก็หวังว่าจะเป็นประโยชน์แก่การคิดปรับปรุงการบริหารราชการของชาติได้ไม่มากนักน้อย

ก. บทสรุปทั่วไป

การศึกษาเรื่องนี้อาจสรุปผลได้อย่างสั้น ๆ ดังนี้

(1) ในเมืองไทย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพัฒนานโยบายอยู่ในหลายหน่วย แต่ไม่มีหน่วยใดเลยที่มีเจ้าหน้าที่วิชาการเพียงพอ หรือมีอำนาจหน้าที่ที่จะวิเคราะห์นโยบายและช่วยหาทางออกทางเลือกที่มีลักษณะประสานสัมพันธ์ มีเอกภาพกับนโยบายส่วนอื่นให้แก่ผู้วางนโยบายอย่างแท้จริง

(2) ข้าราชการประจำเป็นบุคคลที่ค่อนข้างจะเฉยเมยเกินไปกว่าที่จะสนองตอบความต้องการทางการเมืองได้เพียงพอ และขาดความกระตือรือร้นต่อความต้องการของประชาชนหรือรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างจริงจัง ส่วนมากข้าราชการประจำก็เพียงแค่พูด

ว่าจะให้ความสนับสนุนต่อรัฐบาลในขณะนั้นไปเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเข้ามามีอำนาจโดยชอบธรรมหรือไม่ พวกข้าราชการที่เป็นนักวิชาการทั้งที่อยู่ในสายงานหลัก สายงานช่วยทั่วไป (general staff) หรือสายงานช่วยเหลือเฉพาะการ (specialized staff) ก็ไม่ค่อยจะพยายามนำความรู้ทางวิชาการมาเก็บข้อมูล วิเคราะห์นโยบายและพัฒนาทางเลือกต่าง ๆ ที่จะเป็นไปได้ ให้แก่ผู้วางนโยบายอย่างจริงจังนัก อาจจะเป็นได้ที่พวกนี้เองดูเหมือนจะไม่เชื่อว่าการใช้ข้อมูลเชิงปริมาณมาเป็นรากฐานของการวางแผนนโยบายเป็นสิ่งที่น่าเชื่อถือที่สุด ทั้งที่น่าจะรู้ยู่ที่ว่าแนวความคิด ๆ ที่มีข้อมูลมีตัวเลขมายืนยันได้จะไม่ใช้สิ่งที่นักการเมืองจะปฏิเสธหรือไม่รับฟังได้ง่าย ๆ เลย

(3) นักการเมืองใช้เวลาเกือบทั้งหมดไปในเรื่องเบ็ดเตล็ดไม่ค่อยมีสาระและไปในการบ่งกั้นรักษำอำนาจของตน จนไม่มีเวลาจะคิดอ่านวางแผนทางของสังคมของชาติในอนาคต นอกจากนั้นนักการเมืองมักขาดทัศนคติทางประวัติศาสตร์และความรู้สึกว่าคุณมีภาระหน้าที่ต่อสังคมที่จะต้องปฏิบัติในช่วงเวลาอันจำกัดอย่างไรบ้าง ส่วนมากมักวุ่นอยู่กับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปแบบวันต่อวันทั้งยังไม่รู้จักใช้นักวิชาการรุ่นใหม่ ๆ ที่ได้รับการศึกษาอย่างดีมีเทคนิคใหม่ ๆ มาช่วยงานด้วย นโยบายส่วนใหญ่ที่ทำกันอยู่จึงมักจะมาจากสามัญสำนึก ความทรงจำต่าง ๆ และความเห็นที่ฝังแน่นอยู่ในสมองแล้วนำไปป้อนให้ประชาชนในเวลาหาเสียง เพื่อได้รับเลือกตั้งมาก็คิดว่าประชาชนเห็นชอบกับความคิดหรือคำขวัญง่าย ๆ เหล่านั้น ทั้งที่งานของชาติไม่ใช่ของง่าย

(4) ในระดับสำนักนายกรัฐมนตรี และระดับคณะรัฐมนตรี การประสานนโยบายการสร้างแนวหรือเค้าโครงของนโยบายส่วนรวม การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายเฉพาะเรื่องถ้าพิจารณาจากหลักการทางเทคนิคแล้วนับว่ามีอยู่น้อยเหลือเกิน สิ่งที่ทำกันอยู่ในขณะนี้คือกระบวนการที่จะขอรับความเห็นชอบจากหน่วยที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งก็ไม่ใช่วิถีทางที่จะก่อให้เกิดนโยบายที่ดีที่สุดแต่อย่างใด การมีความคิดเห็นเชิงคุณภาพและการโยนเรื่องไปให้หน่วยนั้นหน่วยนี้ พิจารณาให้ความเห็นโดยไม่ใช้ข้อมูลเชิงปริมาณ ก็ไม่ใช่ลู่ทางที่จะทำให้เกิดนโยบายที่ดีเด่นเช่นกัน สิ่งที่ทำกันอยู่นี้ ส่วนมากเป็นการใช้เวลาและพลังงานให้สิ้นเปลืองไปโดยเปล่าประโยชน์

ข้อสรุปข้างต้นนี้ดูเผิน ๆ ก็คล้ายข้อหา แต่ที่จริงไม่ใช่เช่นนั้นเพราะเหตุหลายประการประการแรกศาสตร์ของการพัฒนานโยบายยังเป็นศาสตร์ที่อายุน้อย ยังไม่มีหลักการและวิธีการที่แน่นอน นักวิทยาศาสตร์ค่านโยบายกำลังจะหาทางนำหลักมาใช้โดยการสร้างตัวแบบ

ขึ้นมาหลายแบบ ในขั้นต่อไปก็ต้องนำตัวแบบมาทดสอบ ภาคปฏิบัติคู่กับการเมืองจริง ๆ นอก
จากนี้ การพัฒนานโยบายในเมืองไทยก็ไม่ใช่ว่าจะลงไปเสียหมดเพราะมีโครงสร้างทางระบบข่าว
สารและระบบการประสานงานและตัวบุคคลอยู่บ้างแล้ว เมื่อเข้าไปเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในย่าน
เอเชียด้วยกันก็ต้องนับว่าอยู่ในขั้นดี แต่นี้ก็ไม่ใช่ว่าเหตุที่ควรพอใจ ทั้งนี้เพราะไทยเป็นเอก-
ภราชมานานก่อนประเทศอื่น ๆ ไม่ควรจะทำตัวให้ล้าหลังกว่าเขา และเพราะเหตุว่าปัญหาใน
อนาคตมีมากมายกว้างขวาง ดังนั้นเราจะต้องรีบลงมือพัฒนาการเมืองของเราเสียแต่เดี๋ยวนี้

ข. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะข้างล่างนี้ เป็นแต่เพียงความพยายามที่จะชี้ให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาว่า
ประเทศไทยควรจะต้องทำอะไรบ้างในอนาคตอันใกล้นี้ หากต้องการจะเห็นความเจริญ ของ
ประเทศชาติอย่างแท้จริง

(1) การตั้งสำนักพัฒนานโยบายขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี

แม้ว่าการศึกษาเรื่องนี้จะเป็นการศึกษาเบื้องต้นแต่ก็เห็น ได้ชัดแล้วว่าประเทศไทยต้อง
การหน่วยงาน หรือจุดใดจุดหนึ่ง ที่นโยบายของชาติจะได้รับการเพาะเชื้อ การทดสอบนโยบาย
ต่างๆ หรือทำการศึกษาความเป็นไปได้ของนโยบายที่หน่วยอื่นได้ริเริ่มขึ้น จุดนี้ควรเน้นที่การ
วิเคราะห์นโยบายอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยใช้ข้อมูลต่าง ๆ ผลลุลจนกรรมวิธีและเทคนิคการ
วิเคราะห์หลาย ๆ ชนิด เพื่อจะรู้ว่าทางเลือกใดบ้างมีอยู่และจะเป็นไปได้ ก่อนที่จะนำเสนอต่อนายก
รัฐมนตรี นอกจากนี้จุดนี้ควรเป็นที่ประสานนโยบายให้มีเอกภาพ ไม่ใช่เพื่อให้มีการประสานงาน
หรือเป็นที่ที่แสวงหาข้อตกลงที่ทุกฝ่ายไม่ขัดข้อง (ซึ่งไม่หมายถึงว่าพอใจเต็มใจสนับสนุน)

โดยเหตุที่ประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวกับการพัฒนานโยบายอยู่ในงานสาขาต่าง ๆ อยู่
บ้างแล้ว จึงสมควรจะต้องมีการศึกษาโดยละเอียดเสียก่อนว่าควรจะต้องตั้งสำนักพัฒนานโยบายขึ้น
ใหม่อีกหรือไม่ในลักษณะใด¹² การศึกษาเรื่องนี้โดยละเอียดอาจจะทำได้โดยมีกลุ่มผู้ชำนาญการ
ต่างประเทศมาช่วยศึกษาเพื่อจะได้ได้ทัศนคติต่าง ๆ กันทั้งทางด้านกว้างและลึก¹³

¹² ปัจจุบันมีหน่วยงานนโยบายหรือวางแผนอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ บ้างแล้ว บางแห่งก็ได้ผลดี บางแห่งก็ล้มเหลว
อย่างสิ้นเชิง ดังนั้นจึงควรวิเคราะห์ดูให้ทราบถึงเหตุของความล้มเหลวและความสำเร็จก่อนที่จะตั้งหน่วยใหม่ขึ้นใน
ระดับชาติ

¹³ ขณะนี้รัฐบาลไทยได้รับความร่วมมือกับศูนย์พัฒนาบริหารศาสตร์แห่งเอเชียของสหประชาชาติ ให้ส่งคณะที่ปรึกษา
มาทำการศึกษาโดยละเอียดยิ่งขึ้น คาดว่าที่ปรึกษาคณะนี้จะสามารถรายงานเสนอแนะต่อรัฐบาลไทยในตอนปลายเดือน
มีนาคม 2518

(2) การพัฒนาบุคคลที่มีความรู้ทางนโยบายในระดับต่าง ๆ

โดยที่นโยบายอาจจะและควรจะได้รับพัฒนาจากชุดใดก็ได้ในระบบการเมืองไม่จำเป็นจะต้องเริ่มโดยนักการเมืองชั้นสูงฝ่ายเดียว ดังนั้นบุคคลที่เกี่ยวข้องจึงควรมีมากในทุกระดับ และควรมีคุณภาพสูง ดังนั้นจึงควรมีการพัฒนาและฝึกอบรมข้าราชการชั้น ทั้งในสถาบันวิชาการก็ควรมีการสอนวิชาวิทยาศาสตร์ด้านนโยบาย การพัฒนานโยบายและการวิเคราะห์นโยบายให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เช่นเมื่อไม่กี่ปีมานี้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้เปิดหลักสูตรพัฒนานักบริหารชั้นโดยใช้วิชาทางวิทยาศาสตร์จัดการ (Management Science) เป็นหลักแก่นักบริหารทั้งทางราชการ ทหารและพลเรือน ซึ่งนับว่าเป็นการก้าวไปในทิศทางที่ถูกต้อง แต่ทั้งนี้จะต้องทำให้มากขึ้น โดยเฉพาะการจัดหลักสูตรให้วิชาเทคนิคการจัดการนี้เกี่ยวพันกันกับการพัฒนานโยบายด้วยมิฉะนั้นเราอาจจะมีนักบริหาร ที่มีความสามารถบริหารโครงการต่าง ๆ ได้อย่างวิเศษ แต่ว่าโครงการเหล่านั้นไม่มุ่งไปสู่ทิศทางเดียวกัน

หลักสูตรการสอนชั้นปริญญาตรี และชั้นบัณฑิตศึกษาในสาขาการพัฒนานโยบายจะต้องสร้างขึ้นใหม่ เพราะเราจะต้องการนักวิเคราะห์เป็นจำนวนมากตั้งแต่ระดับกองของหน่วยราชการต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อช่วยงานมาให้หน่วยช่วยกำนวยการของกรมและกระทรวงเสียก่อนที่จะส่งมาถึงหน่วยระดับชาติที่จะตั้งขึ้นใหม่ มิฉะนั้นหน่วยระดับสูงจะถูกทับถมด้วยปัญหาปลีกย่อยจนกระตุกกระตักไม่ได้หรือถูกท่วมทับจนไม่สามารถไต่ล่อมองปัญหาระดับชาติได้ นอกจากนี้หน่วยพัฒนานโยบายระดับชาติยังต้องคอยรับข่าวสารจากหน่วยงานรอง ๆ อยู่ตลอดเวลา ทั้งขาเข้า ขาออก ทั้งในระบบประวัฏภัยล่วงหน้า และระบบป้อนกลับ อันเป็นภาวะที่หนักอยู่แล้ว

(3) การปรับปรุงระบบข่าวสาร

เราได้เห็นแล้วว่าในเมืองไทยเรามีหน่วยงานที่เก็บและกระทำต่อข้อมูลมากอยู่แล้วแต่เราหากระบบข่าวสารที่มีประสิทธิภาพไม่ เพราะไม่สามารถจะนำมาใช้ในการวางแผนนโยบายในสาขาใด ๆ ได้ แม้แต่สาขาเดียว นอกจากนี้เราก็ไม่มีระบบที่สมบูรณ์ คือ ระบบที่ได้รวมระบบการเตือนล่วงหน้า ระบบป้อนกลับ หรือระบบประเมินผลเข้าไว้เลย แม้ว่าในปัจจุบันนี้ทั่วโลกได้มีพัฒนาวิชาการด้านวิทยาศาสตร์การข่าวสาร วิทยาศาสตร์การพยากรณ์ และอนาคตวิทยาไปมากมายแล้ว แต่หน่วยงานต่าง ๆ ในเมืองไทยยังคงจมปลักอยู่กับการเก็บข้อมูลและการเก็บรักษาข้อมูลสถิติต่าง ๆ มากกว่าจะพิจารณาในแง่การนำข้อมูลมาใช้ในการวางแผนนโยบายและการวิเคราะห์ ตราบใดที่เรายังไม่ปรับปรุงระบบหาข้อมูลให้ใช้การได้ดีแล้วหน่วยพัฒนา

นโยบายก็จะทำงานไม่ได้ผลอยู่ตรงนั้น เพราะจะไม่มีข้อมูลเชิงปริมาณเพียงพอที่จะมาสนับสนุนรับรองค่าประกันผลการวิเคราะห์นั่นเอง

ดังนั้นจึงต้องปรับปรุงระบบข่าวสารพร้อมกันไปกับระบบพัฒนานโยบาย นอกจากนี้การวางระบบทั้งสองนี้จะต้องวางให้สามารถประสานสอดคล้องกันไป (compatible) มิฉะนั้นหน่วยนโยบายอาจต้องการข้อมูลอย่างหนึ่งแต่หน่วยข่าวสารกลับไปหาข้อมูลอีกอย่างหนึ่งมาบ่อน

(4) การตั้งสถาบันของทางราชการและการสนับสนุนให้เอกชนตั้งสถาบันการศึกษา ด้านนโยบาย

ในเมืองไทยเราก็มีสถาบันวิชาการของทางราชการและเอกชนอยู่ไม่กี่แห่งที่ทำการศึกษาเรื่องที่สามารถนำมาใช้ในการวางนโยบายได้อย่างแท้จริง นอกจากในด้านประชากร อาหาร และสิ่งแวดล้อม เรื่องเช่นนี้รัฐบาลอาจสนับสนุนให้มีกว้างขวางยิ่งขึ้น ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีสถาบันใดที่จะทำการศึกษาถึงอนาคตแบบต่าง ๆ (Futures Studies) ซึ่งจะคิดหาว่าอนาคตของสังคมควรจะเป็นรูปใดบ้าง หรือหน่วยพยากรณ์อนาคต (Future casting) เพื่อทำนายว่าอะไรน่าจะเกิดขึ้นในอนาคต หรือ อนาคตวิทยา (Futurology) ซึ่งก็ศึกษาการวางแผนระยะยาว 20—30 ปีขึ้นไป ฯลฯ นอกจากนี้เราควรมีสถาบันที่จะศึกษาปัญหาทางเทคนิคต่าง ๆ อีกมาก เช่น นโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การศึกษายุทธศาสตร์ต่าง ๆ การศึกษาถึงการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และการศึกษาเกี่ยวกับทรัพยากรแต่ละชนิดซึ่งมีมากมาย ฯลฯ

การศึกษาเหล่านี้อาจทำได้หลายแห่งโดยมีหน่วยสนับสนุนต่าง ๆ กัน เช่น ส่วนราชการอาจเป็นเจ้าของทั้งสมาคมวิชาชีพ สโมสร หรือกลุ่มศึกษา ก็ได้ ส่วนสถาบันการศึกษาอาจตั้งสถาบันเฉพาะเรื่อง หรือเป็นเจ้าของให้สมาคมวิชาการก็ได้ ทางด้านเอกชนก็ควรได้รับการอุดหนุนให้เข้ามาร่วมมือด้วย หรือตั้งสมาคมต่าง ๆ ขึ้นดำเนินการก็ได้ ขณะนี้กฎหมายการก่อตั้งสมาคมและมูลนิธิต่าง ๆ ของไทยยังมีมาตรการที่ล่าช้าอยู่มากมาย เช่น ห้ามมิให้สมาคมหรือสโมสรมีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการเมือง เป็นต้น กฎหมายนี้ควรจะแก้ไขเสียโดยเร็ว เพราะชาติบ้านเมืองต้องการความคิดเห็นและการรวมพลังกายพลังใจของประชาชนให้เป็นกลุ่มก้อนให้มากที่สุดไม่ใช่กีดกันให้มันน้อยที่สุด

(5) การปรับปรุงระบบคณะกรรมการและคณะที่ปรึกษา

การบริหารราชการไทยมีลักษณะพิเศษอยู่อย่างหนึ่งตรงที่ขอบมีคณะกรรมการสภา กลุ่มศึกษา กลุ่มทำงาน มากมาย จนกระทั่งคนทั่วไปเชื่อว่าคณะกรรมการ ฯ เหล่านี้ไม่มีประโยชน์และเสียเวลามาก แต่อย่างไรก็ดีการที่คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแต่ละท่านยังแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ อยู่เสมอ ซึ่งยังมีประโยชน์อยู่บ้างไม่มากก็น้อย โดยเฉพาะในด้านการช่วยให้ความคิดที่รัฐบาลจะนำมาใช้ในการวางนโยบายต่าง ๆ ดังนั้นเราจึงควรศึกษาให้ถี่ เพราะถ้ามีจุดอ่อนที่ควรแก้ไขเสีย และถ้ามีโอกาสจะทำประโยชน์ได้ก็ต้องรีบหาทางมาทำประโยชน์ให้ได้มากที่สุด ข้อเสนอนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ที่น่าจะนำมาพิจารณาก็คือ

(1) ระบบคณะกรรมการในเมืองไทย ปล่อยให้ประธานกรรมการมีอำนาจมากเกินไป โดยเฉพาะบางคนมีนิสัยยึดนิยม ดังนั้นข้อสรุปที่ได้มาจากคณะกรรมการจึงมิใช่ข้อตกลงที่แท้จริงซึ่งจะมองเห็นได้เมื่อถึงขั้นปฏิบัติ เพราะกรรมการที่ไม่เต็มใจเห็นพ้องด้วยมักจะมาขัดขวางการปฏิบัติในภายหลัง คณะกรรมการบางชุดก็มอบหมายภาระหน้าที่ให้แก่เลขาธิการ ซึ่งบังเอิญเป็นหัวหน้าหน่วยปฏิบัติที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่คณะกรรมการนั้นจะมาเพื่อควบคุมการบริหารหรือกำกับนโยบาย หรือประสานงานระหว่างหลายหน่วยด้วยกัน เมื่อเป็นเช่นนั้นเลขาธิการก็อาจจะกลายเป็นตัวดวงงานเสียเอง เช่นไม่บรรจุเรื่องสำคัญ ๆ เข้าวาระการประชุมเสียบ้าง ไม่แจ้งประธานให้เรียกประชุมเสียบ้าง หรือไม่ปฏิบัติตามมติที่ประชุมเสียบ้าง บิดเบือนการบันทึกรายงานการประชุมเสียบ้าง แกล้งไม่เชิญกรรมการที่แข็ง ๆ บางคนก็จะมากัดคำข้อเสนอของตนเสียบ้าง ฯลฯ

- ปัญหาเช่นนี้รัฐบาลอาจจะแก้ไขได้โดยกำชับกำชาให้คณะกรรมการแต่ละชุดฟังเสียงแก้ปัญหาสำคัญในอนาคต ให้พยากรณ์สถานการณ์ในอนาคต แล้วหาทางแก้ไขปัญหาเสียก่อนที่มัน
- จะเกิดขึ้น คณะกรรมการต้องแสดงความคิริเริ่มไม่เพียงแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นที่ละเล็กละน้อยเท่าที่เลขาธิการบรรจุเข้าระเบียบวาระมาให้พิจารณา

คณะกรรมการทุกชุดมีหน้าที่ต้องเสนอแผนนโยบายใหม่ ๆ ต่อรัฐบาลตลอดเวลา และควรเสนอผลงานต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งทุก ๆ ปี และต้องให้รายงานนี้เผยแพร่ต่อมหาชน เพื่อให้รัฐสภาและผู้สนใจได้ทราบความเคลื่อนไหว ทั้งนี้เพื่อป้องกันการมีคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาปีแล้วปีเล่า แต่ไม่มีรายงานที่มีสาระอะไรเลย นอกจากนี้จะเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งที่

เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาเรื่องของหน่วยงาน จะมาจากหน่วยต่างกัน เพื่อป้องกันมิให้เลขานุการหมกเรื่องที่ตนไม่ได้ประโยชน์เสียอย่างทุกวันนี้

(2) ข้อเสนอแนะและรายงานของคณะกรรมการต่าง ๆ มักใช้เวลาช้านานมากกว่าจะไปถึงมือนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง บางทีเรื่องทั้งหมดก็หายไปเสียเฉย ๆ ข้อเสนอแนะและรายงานของคณะกรรมการ มักจะได้อ้อมด้วยความเหน้อยยากของทุกฝ่าย และมักมีเรื่องสำคัญที่จะต้องตัดสินใจสั่งการและปฏิบัติตามโดยนับพลัน ดังนั้นจึงควรถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องส่งถึงมือผู้มีอำนาจโดยเร็วที่สุด ไม่ต้องส่งวนเวียนถามความคิดเห็นของหน่วยอื่นเกินหนึ่งหรือสองหน่วย (เช่นที่สำนักพัฒนานโยบายแห่งชาติที่อาจตั้งขึ้น) ทั้งนี้มิได้หมายความว่าไม่ควรให้หน่วยที่เกี่ยวข้องทราบ แต่การส่งไปนั้นควรส่งสำเนาไปให้พิจารณาและขอคืนมาโดยด่วนภายในกำหนดเวลาที่แน่นอนมิฉะนั้นจะถือว่าเห็นชอบแล้ว

นอกจากนี้การทำงานในสมัยนี้เราควรยินยอมและสนับสนุนให้หน่วยต่าง ๆ มีความคิดริเริ่มมีจิตใจค้นคิดประดิษฐ์สิ่งต่าง ๆ ดังนั้นหน่วยที่ประสานงานไม่ควรจะจู้จี้กับข้อบกพร่องขัดแย้งหรือการขัดผลประโยชน์เล็ก ๆ น้อย ๆ แต่การมองในเชิงปฏิฐานว่า ข้อเสนอแนะนั้นมีช่องทาง มีโอกาส มีศักยภาพ ที่จะบังเกิดผลหรือไม่ก็พอแล้ว

(3) การบริหารคณะกรรมการต่าง ๆ ที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีและกระทรวงต่าง ๆ นั้น ยังอยู่ในเกณฑ์ที่เรียกได้ว่า อ่อนมาก นอกจากการจ่ายค่าเบี้ยประชุมแล้ว คณะกรรมการเกือบไม่เคยได้รับบริการอะไรเลย ความจริงแล้วงานสำคัญ ๆ ที่มีค่านั้นมิได้ทำกันในที่ประชุมเท่านั้น คณะกรรมการทุกชุดต้องการบริการด้านเลขานุการ สถานที่ และเจ้าหน้าที่ทางวิชาการ นักวิจัยและอุปกรณ์ต่าง ๆ อีกมาก สิ่งเหล่านี้รัฐบาลมักไม่ได้ตั้งไว้ให้เลย จึงต้องใช้คนหรืออุปกรณ์ของประธานหรือเลขานุการแทน ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ไม่มีความสามารถความเสียสละความสนใจที่จะทำงานเหล่านี้ได้ต่อเนื่องไปนาน ๆ แต่อย่างใด เพราะต่างก็มีหน้าที่ประจำอยู่ และมีอนาคตอยู่ในสายงานของตน งานของคณะกรรมการเป็นแต่เพียงงานฝาก ดังนั้นจึงไม่ใคร่ได้ผล และนี่ก็อาจจะเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการเมืองไทยทำงานไม่ได้ผล

ดังนั้นจึงขอเสนอแนะอย่างแข็งแรงว่า คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นในระดับชาติจะต้องมีเจ้าหน้าที่ธุรการ วิชาการ สถานที่ และงบประมาณของตนเอง ทางด้านตัวเจ้าหน้าที่นี้พอจะวางไว้ในอัตราของสำนักปลัดกระทรวงต่าง ๆ หรืออาจจะใช้วิธียืมตัวผู้ที่เหมาะสมจากหน่วยต่าง ๆ มา

เป็นการชั่วคราว แบบเต็มเวลาหรือครึ่งเวลาก็ได้ตามความจำเป็น

ในท้ายที่สุดผู้เขียนหวังว่าบทความที่มีขอบเขตกว้างขวางบทนี้จะเป็ประโยชน์ต่อบรรดานักวิทยาศาสตร์ทางคำนวณโยบาย และนักบริหารทั่วไปทั่วทุกหน่วย แต่หวังว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์ที่สุดก็คือรัฐบาลไทยนั่นเอง

รัฐบาลไทย

กระทรวงต่าง ๆ

- | | |
|--------------------------|-----------------------|
| 1. สำนักงานนายกรัฐมนตรี | 7. กระทรวงพาณิชย์ |
| 2. กระทรวงกลาโหม | 8. กระทรวงมหาดไทย |
| 3. กระทรวงการคลัง | 9. กระทรวงยุติธรรม |
| 4. กระทรวงการต่างประเทศ | 10. กระทรวงศึกษาธิการ |
| 5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | 11. กระทรวงสาธารณสุข |
| 6. กระทรวงคมนาคม | 12. กระทรวงอุตสาหกรรม |

ส่วนราชการในสำนักงานนายกรัฐมนตรี

1. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (1)
2. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี(1)
3. สำนักงบประมาณ(2)
4. สำนักสภาความมั่นคงแห่งชาติ(3)
5. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ(1-2)
6. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (1)
7. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
8. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 - 1) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - 2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
 - 3) สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ
 - 4) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
 - 5) สำนักงานพลังงานแห่งชาติ
 - 6) สำนักงานสถิติแห่งชาติ
 - 7) กรมประชาสัมพันธ์

- 8) กรมประมวลข่าวกลาง
 - 9) กรมวิเทศสหการ
 - 10) สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
9. ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ^(๘)

หมายเหตุ

- (1) ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีไม่ผ่านปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการนี้ได้ตั้งขึ้นและถูกเปลี่ยนแปลงอยู่

เสมอมา

- (3) ทบวงมีรัฐมนตรีว่าการและสำนักปลัดทบวงของตนเอง
-

ผนวก ข. ระเบียบการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

ที่ น.ว. 21/2502

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

19 มีนาคม 2502

เรื่อง ระเบียบการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

เรียน อธิบดีกรมตำรวจราชการแผ่นดิน

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันนี้เหตุการณ์ของโลกก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว การที่คณะรัฐมนตรีจะมาประชุมกันทุกเรื่องตามแบบเดิมนั้น เป็นการเสียเวลาอย่างยิ่ง รัฐมนตรีควรจะได้บริหารราชการในกระทรวงได้โดยกว้างขวางและ รับผิดชอบงานในหน้าที่ของกระทรวงที่บังคับบัญชาให้มากที่สุด เรื่องใดอยู่ในอำนาจหน้าที่รัฐมนตรี ก็ให้รัฐมนตรีพิจารณาสั่งการไปได้ โดยไม่ต้องนำมาเสนอคณะรัฐมนตรีอีก คณะรัฐมนตรีจะประชุมปรึกษาเฉพาะในเมื่อจำเป็นจะต้องพิจารณาปัญหาเรื่องนโยบายหรือเรื่องใหญ่ ๆ ที่มีความสำคัญมากเป็นพิเศษหรือเรื่องที่มีข้อข้องใจเท่านั้น จึงได้ลงมติเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2502 กำหนดเรื่องที่ให้เสนอคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างพระราชกำหนด และร่างกฎกระทรวง (สำหรับร่างกฎกระทรวงยุติธรรมที่มีกฎหมายบังคับให้เสนอ ก.ต. นั้น ให้เสนอ ก.ต. ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี)

2. ระเบียบการและข้อบังคับที่ใช้บังคับเป็นส่วนรวม หรือต่อองค์การของรัฐ
3. เรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี
4. เรื่องที่ขอปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรี
5. การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะให้ถือเป็นหลักปฏิบัติเป็นส่วนรวม
6. โครงการหรือกิจการที่กระทบถึงนโยบายการบริหารราชการ
7. เรื่องที่จะเสนอสถานิติบัญญัติ
8. เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (เช่น—การยกฐานะสถานทูต การรับรองการแต่งตั้งทูตและกงสุลของต่างประเทศ—การแต่งตั้ง ย้าย ถอดถอน ทูต กงสุล ซึ่งจะ

ไปประจำในต่างประเทศ—การทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การเข้าเป็นภาคีในสัญญาความตกลงระหว่างประเทศ—การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การ หรือสถาบันระหว่างประเทศ— การตั้งทูตสันถวไมตรีไปเยือนต่างประเทศ — การตั้งผู้แทนไปร่วมประชุมระหว่างประเทศหรือประชุมองค์การชำนาญพิเศษต่าง ๆ ซึ่งไม่ใช่กรณีปกติ—การรับการเยี่ยมเยียนจากประมุข หัวหน้ารัฐบาลทูตสันถวไมตรี และผู้แทนของต่างประเทศเป็นแขกของรัฐบาล—การช่วยเหลือและการรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศหรือระหว่างประเทศไทยกับสถาบันต่าง ๆ)

9. เรื่องที่จะเป็นผลให้กระทบถึงงบประมาณแผ่นดิน นอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ

10. การค้าประกันของกระทรวงการคลัง

11. การแต่งตั้งข้าราชการเนื่องในการโอน หรือเลื่อนชั้น ซึ่งจะต้องนำความกราบบังคมทูล และการให้ข้าราชการออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะต้องนำความกราบบังคมทูลให้ทรงทอดถอน

12. การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

13. การขอพระราชทานยศตั้งแต่ชั้นนายพลขึ้นไป

14. การเลื่อนชั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษสำหรับ ข้าราชการ ผู้ที่ประสบอันตรายในการปฏิบัติหน้าที่

15. เรื่องที่ทำนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรี

นอกจากเรื่องดังกล่าวข้างต้นนี้ให้เป็นอำนาจหน้าที่รัฐมนตรีพิจารณาและไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีอีก แต่ถ้ามองเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญควรจะเสนอทำนายกรัฐมนตรีเสียก่อนก็ให้ทำได้

จึงขอเรียนมา เพื่อถือเป็นระเบียบปฏิบัติต่อไป.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ)

มโนญ บริสุทธี

(นายมโนญ บริสุทธี)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี