

บทที่ ๗

การเสริมสร้างความสัมพันธ์และสมรรถนะขององค์กรบริหารการพัฒนาชนบทในระดับต่าง ๆ

คำนำ

ปัญหาทางการบริหารที่สำคัญประการหนึ่งของระบบราชการไทย คือปัญหาการประสานงาน (coordination) ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ ๔ ถึงกฎของการลดลงของการประสานงาน (law of decreasing coordination) กล่าวคือ ยิ่งระบบราชการขยายตัวออกไปกว้างขวางมากเพียงใด การประสานงานระหว่างหน่วยงานก็ลดลงมากเท่านั้น ปัญหาการประสานงานสามารถแยกออกได้ ๒ ประการคือ

ประการแรก ปัญหาการประสานงานระหว่างองค์กรที่มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ คล้ายคลึงกันอันเป็นผลมาจากการขยายตัวอย่างไม่เป็นระบบราชการและพฤติกรรมการสร้างอาณาจักร (empire building)

ประการที่สอง ปัญหาการประสานงานระหว่างองค์กรที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารการพัฒนาทั้งในระดับแนวตั้งและแนวนอนเพื่อให้งานพัฒนาบรรลุจุดหมายร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ในบทที่ ๗ นี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการประสานงานในประการที่สอง ซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญและเป็นอุปสรรคขัดขวางการบริหารงานพัฒนาของรัฐมาช้านาน

ในแผนพัฒนาฉบับที่ห้า ได้มีการประเมินขบวนการและโครงสร้างการบริหารงานพัฒนาของรัฐในระยะที่ผ่านมา สรุปประเด็นปัญหาการบริหารงานพัฒนาของรัฐดังนี้

๑. การบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนกลาง

๑. รายละเอียดโปรดดู คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ.๒๕๒๕-๒๕๒๙, หน้า ๓๔๕-๓๔

๑.๑ ขาด "แกนกลาง" ในการประสานนโยบายเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ให้ สอดคล้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนาฯ ของประเทศ

๑.๒ ระบบการวางแผน การจัดทำงบประมาณและการจัดสรรกำลังคนยังไม่ สอดคล้องสัมพันธ์กันโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณและสำนักงาน ก.พ. ต่างมีพระราชบัญญัติของแต่ละสำนัก งานที่มีลักษณะเป็น "เอกเทศ" จึงยากต่อการประสานการวางแผน การจัดสรรงบ งบประมาณและการจัดสรรอัตราากำลังคน

๑.๓ ขาดระบบการวางแผนในระดับกระทรวง ปัจจุบันบทบาทของกระทรวง ในการจัดทำงบประมาณและแผนโครงการพัฒนาอยู่ในขอบเขตจำกัด กรมมีบทบาทในด้านนี้ มากกว่ากระทรวง จำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานวางแผนของกระทรวงให้เข้ม แข็ง

๑.๔ ขาดการกระจายอำนาจ และหน้าที่ความรับผิดชอบไปยังผู้ปฏิบัติงาน ตามแผนงาน โครงการพัฒนา

สำหรับประเด็นปัญหาข้อ ๑.๑ และ ๑.๔ ได้มีการดำเนินการแก้ไขไปแล้วบาง ส่วนกล่าวคือ มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ" ขึ้นเป็นแกนกลาง ในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติ และมีการปรับปรุงระบบงบประมาณ ตลอดจน กระจายอำนาจการจัดซื้อให้กับหัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาคมากขึ้นและการส่งเสริมการวาง แผนจากเบื้องล่าง (bottom-up planning) ตามแผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาจังหวัด และ โครงการสร้างงานในชนบท

๒. การบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนท้องถิ่น ยังขาดเอกภาพและสมรรถภาพ โดยที่องค์กรบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นมีอยู่หลายรูปแบบก่อให้เกิดความสับสนและซ้ำซ้อนในการ ดำเนินงานและการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นยังถูกควบคุมจากส่วนกลางอยู่มาก

ดังนั้นในบทนี้จะมุ่งศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นที่ยังไม่มีการดำเนินการหรือ เริ่มจะ มีการดำเนินการปรับปรุงได้แก่

๑. การประสานงานระหว่างองค์กรในการวางแผนจัดงบประมาณและการจัด สรรกำลังคน

๒. การเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานวางแผนของกระทรวงให้เข้มแข็ง
๓. การปรับปรุงขีดความสามารถของจังหวัด อำเภอและสภาตำบล

หลักการสำคัญในการจัดองค์กรประสานการบริหารการพัฒนา

ในการประสานงานระหว่างองค์กรบริหารการพัฒนาทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน จำเป็นต้องมีองค์กรกลางทำหน้าที่เป็นแกนกลางประสานงาน ทั้งนี้โดยจะเป็นองค์กรประสานการใช้ทรัพยากรการพัฒนาคือ เงินและกำลังคนให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ การจัดองค์กรดังกล่าวมีหลักการสำคัญดังนี้

๑. มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนและมีบทบาทในการควบคุมหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อการจัดสรรทรัพยากรการพัฒนา
๒. องค์กรประสานงานต้องอยู่ใกล้ชิดศูนย์อำนาจทางการเมืองการบริหารและอยู่ในสายการบังคับบัญชาระดับสูง จึงจะอยู่ในฐานะที่จะโน้มน้าวและชักจูงให้หน่วยงานอื่นมาร่วมประสานงานได้
๓. การจัดโครงสร้างภายในขององค์กรจะต้องมีความชัดเจน ยืดหยุ่นและสามารถเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับเป้าหมายใหม่ขององค์กร
๔. มีระบบการจัดการเกี่ยวกับข้อมูล (management information system) ที่ดีและมีการติดตามและประเมินผลที่เป็นระบบ เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับให้ป่้องค์กรในการพัฒนา

การจัดองค์กรการบริหารการพัฒนาในปัจจุบัน

ในปัจจุบันนี้การจัดองค์กรการบริหารการพัฒนาชนบทในรูปคณะกรรมการได้รับการปรับปรุงให้มีการประสานงานและมี เอกภาพในการบริหารการพัฒนาชนบทมากขึ้นโดยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. ๒๕๒๔ ยกเลิกคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทที่มีอยู่หลายชุดให้ เหลือ เพียงชุดเดียว มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ กชช.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารการพัฒนาชนบท

อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรการบริหารการพัฒนาชนบทในรูปของคณะกรรมการ

เพียงอย่าง เดียวก็ยังไม่ เป็นการ เพียงพอ ให้การบริหารการพัฒนาชนบท เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ เต็มที่ เพราะการพัฒนาชนบท เป็น เพียงส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศไทยส่วน รวมซึ่งมีองค์การบริหารการพัฒนาในรูปหน่วยราชการปกติทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง ทบวง กรม ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล รับผิดชอบอยู่ ดังนั้นหากจะให้การบริหารการพัฒนา ชนบท เป็น ไปตามรูปแบบและระเบียบวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ จำเป็นต้องมีการพิจารณาปรับ ปรงองค์การบริหารการพัฒนาในรูปหน่วยราชการปกติในระดับต่าง ๆ ด้วย ซึ่งในปัจจุบัน นี้การจัดองค์การบริหารการพัฒนาของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโดยส่วนรวม และมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาชนบทอย่างใกล้ชิดด้วยนั้นยังอยู่ในสภาวะที่ขาดการประสานกัน และในหลาย ระดับมีขีดความสามารถจำกัดในการบริหารการพัฒนา

การจัดองค์การบริหารการพัฒนาในรูปหน่วยราชการปกติที่เกี่ยวข้องในระดับ ชาติ กระทรวง กรม จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้านในปัจจุบันนี้มีดังนี้

๑. ระดับชาติ

ในระดับชาติมีองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องการวางแผน การจัดทำงบประมาณและการจัดสรรกำลังคนซึ่งถือ เป็นทรัพยากรที่สำคัญของการพัฒนาอยู่ ๔ องค์กรได้แก่

๑.๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็น หน่วยวางแผนกลางของรัฐมีฐานะ เทียบ เท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีภารกิจในการ เสนอแนะนโยบายเศรษฐกิจ วางแผนพัฒนาส่วนรวม และประสานงานวางแผนโครงการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของภาครัฐบาล ตลอดจนติดตามและประเมินผลการพัฒนาแผน พัฒนา ที่วางไว้ด้วย ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานปฏิบัติการ (operations unit) หรือสำนักงานเลขาธิการ (secretariat office) ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑.๒ สำนักงบประมาณ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะ เทียบ เท่ากรม สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาส่วนรวมและการพัฒนาชนบทโดยมีภารกิจใน การพิจารณา เสนอนโยบายและแผนการคลังต่อนายกรัฐมนตรีจัด เตรียมงบประมาณและควบคุมการบริหารงานตามงบประมาณ

๑.๓ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณมีภารกิจหลักในด้านบริหารงานบุคคลของระบบราชการพลเรือนไทย และเป็นสำนักงานเลขานุการ (secretariat office) ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

๑.๔ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นองค์กรที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีในด้านการปรับปรุงการบริหารราชการ มีหน้าที่สำรวจประเมินปัญหาการบริหารงานบุคคลของราชการ วางระเบียบการปฏิบัติราชการในราชการฝ่ายพลเรือนตลอดจนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พิจารณาตรวจสอบการบริหารราชการและโครงสร้างของส่วนราชการเพื่อเสนอความคิดเห็นในการรวมกิจการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จัดตั้งใหม่แยกหรือย้ายสังกัดหรือเปลี่ยนรูปหรือยุบเลิกส่วนราชการ เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลงราชการของส่วนราชการ

๒. ระดับกระทรวง

ในระดับกระทรวงโดยเฉพาะกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมีองค์กรที่รับผิดชอบในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของกระทรวงอยู่ ๒ ระดับคือ

๒.๑ คณะกรรมการระดับกระทรวง ซึ่งมีทั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วางแผนพัฒนากระทรวงคณะกรรมการพัฒนาเฉพาะด้าน เช่น คณะกรรมการแผนมหภาคไทย คณะกรรมการการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ เป็นต้น

๒.๒ หน่วยวางแผนของกระทรวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมหรือมีฐานะเป็นกองทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการ (staff unit) ของกระทรวง สำหรับกระทรวงหลัก ๔ กระทรวงมีหน่วยวางแผนของกระทรวงดังนี้

ก) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แก่สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรมีฐานะเทียบเท่ากรม

ข) กระทรวงมหาดไทยได้แก่ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทยมีฐานะเทียบเท่ากรม

ค) กระทรวงสาธารณสุขได้แก่ กองแผนงาน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง

ง) กระทรวงศึกษาธิการได้แก่ กองแผนงาน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง

๓. กรม

องค์กรการบริหารการพัฒนาระดับกรมมี ๒ ระดับคือ

๓.๑ คณะกรรมการระดับกรม เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวนโยบายการพัฒนาของกรมทั้งนี้ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการพัฒนาของประเทศ กระทรวง และภารกิจของกรม พิจารณานุมัติแผนกรมซึ่งรวมแผนงานโครงการของกรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

๓.๒ กองแผนงานหรือกองวิชาการ ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกองต่าง ๆ เพื่อจัดทำเป็นแผนกรม เสนอต่อคณะกรรมการระดับกรมต่อไป

๔. ระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ.๒๕๒๔ กำหนดให้ในระดับจังหวัดและอำเภอมีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) และคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) รับผิดชอบในการพิจารณาวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดและอำเภอตามลำดับ สำหรับตำบลและหมู่บ้านมีคณะกรรมการพัฒนาตำบลและคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) และคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. เป็นองค์กรบริหารงานพัฒนาชนบทในระดับตำบลหมู่บ้านตามลำดับ ทั้งนี้โดยมีคณะทำงานช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสภาตำบล (คปต.) ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและอุปกรณ์แก่สภาตำบล

ปัญหาการจัดองค์กรการบริหารการพัฒนา

การจัดองค์กรการบริหารการพัฒนาในปัจจุบันดังกล่าวข้างต้นยังมีปัญหาหลายประการ อันเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาชนบทไม่อาจจะดำเนินการในรูปแบบที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เต็มที่ในแต่ละระดับต่างก็มีลักษณะปัญหาที่แตกต่างกันไปแต่มีความ

เชื่อมโยงระหว่างกันที่ทำให้มีผลกระทบต่อกันเป็นลูกโซ่ ดังนั้นในที่นี่จะได้ศึกษาวิเคราะห์ ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละระดับเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อไป

๑. ระดับชาติ

จากการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาทุกครั้งพบว่า การบริหารงานพัฒนาของหน่วยราชการต่าง ๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพ ประเด็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมากที่สุดคือ การไม่ประสานงานระหว่างการวางแผนการจัดงบประมาณและการจัดสรรกำลังคน องค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งทั้งสามองค์กรนี้อยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมและการพัฒนาชนบท

ปัญหาการไม่ประสานงานระหว่างองค์กรทั้งสามได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอย่างจริงจังโดยคณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี สมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ มี ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์เป็นประธานและได้สรุปความตอนหนึ่งว่า

...โครงสร้างของกลไกเศรษฐกิจของรัฐในปัจจุบันมีความอ่อนแออยู่เป็นอันมาก ระบบบริหารอันเป็นแกนกลางเป็นไปอย่างหลวม ๆ ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบจริงจังให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการทั้งปวงทางเศรษฐกิจและมีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำขาดการประสานงาน การร่วมมือและการเป็นสมานฉันท์ในการปฏิบัติงาน โครงสร้างเศรษฐกิจที่ได้รับอนุมัติในหลักการจากสภาพัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่มักจะไม่ได้รับอัตรากำลังและเงินงบประมาณตามที่วางแผนไว้ ทำให้เกิดความผิดและขลุกขลักในการบริหารทุกด้าน ทุกสาขาจึงควรต้องปรับปรุงโครงสร้าง ตัวจักรและฟันเฟือง ตลอดจนการทำงานของกลไกต่าง ๆ เสียใหม่ทั้งหมด...

แต่เนื่องจากรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ มีระยะเวลาบริหารประเทศเพียง ๑

๑
คณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี, "การปรับปรุงกลไกส่วนกลางด้านเศรษฐกิจ." ในการปรับปรุงกลไกการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ, พิสิฐ ภัคเกษม (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๒๑), หน้า ๔.

พิเศษ จึงยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ธนาคารโลก ได้เสนอรายงานการศึกษาเรื่อง "Thailand : Toward a Development Strategy of Full Participation" ต่อรัฐบาลไทยซึ่งก็นำประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้มาพิจารณา พร้อมทั้งเสนอมาตรการแก้ไขโดยให้รวมหน่วยงานทั้งสาม เข้า เป็นหน่วยเดียวกัน^๑

จากข้อเสนอแนะของธนาคารโลกนี้ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาตอบสนองจากรัฐบาลในขณะนี้โดยรัฐบาลได้สั่งการให้หน่วยงานทั้งสามร่วมกันพิจารณาข้อเสนอแนะของธนาคารโลก ซึ่งผลการประชุมร่วมกันทั้งสามหน่วยได้ยอมรับว่า แม้ว่าหน่วยงานทั้งสามนี้จะอยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น เดียวกันก็ตามแต่การประสานระหว่างหน่วยงานทั้งสามยังไม่ดีเท่าที่ควรทั้งแผน คนและเงินมิได้ เป็นไปในทิศทางเดียวกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทำให้การพัฒนาประเทศประสบอุปสรรคและไม่มีผลดีเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญประการหนึ่งได้แก่ ระบบโครงการและระบบงานของทั้งสามหน่วยงานยังไม่สอดคล้องกันและไม่เชื่ออำนาจต่อการประสาน^๒ ดังนั้นหน่วยงานทั้งสามจึงได้เสนอความคิดเห็นว่าไม่ต้องมีการยุบและรวมหน่วยทั้งสามแต่ประการใด เพราะจะทำให้เกิดปัญหาที่จะติดตามมาอย่างมากมายและไม่เหมาะสมต่อสถานการณ์ในปัจจุบันซึ่งจะต้องรีบ เร่งรัดพัฒนาประเทศเพียงแต่ปรับปรุงระบบวิธีการประสานงานให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พร้อมทั้งได้ เสนอแนะมาตรการระยะยาว ระยะกลางและระยะสั้นต่อรัฐบาล แต่หลังจากนั้นเพียง ๒ เดือน รัฐบาลก็ประสบกับปัญหาทางการเมืองและมีการ เปลี่ยนรัฐบาลทำให้ปัญหาและข้อเสนอแนะดังกล่าวมิได้รับการศึกษาพิจารณา เพื่อนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง

ดังนั้นปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสามจึงยังมิได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง แม้ว่าต่อมาจะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อประสานแผนรวมของโครงการทั้งในด้านงบประมาณและอัตราค่าจ้างก็ตามแต่ก็มิได้ เป็นการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง เพราะข้อเท็จจริงใน

^๑ World Bank, Thailand : Toward a Development Strategy of Full Participation pp. 27-29.

^๒

บันทึกข้อความ เรื่อง ข้อเสนอแนะแนวทางการประสานงานระหว่าง สตช., สบป., และ ก.พ.ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๑

ทางปฏิบัติ หน่วยงานทั้งสามก็ยังคงขาดการประสานงานกันอยู่ดังกรณีตัวอย่างที่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาในการสัมมนาการวางแผนและการติดตามประเมินผลในราชการพลเรือน จัดโดยสำนักงาน ก.พ. เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๓ ดังนี้

...๑. โครงการสร้างอ่างเก็บน้ำมาประชน เพื่อจะให้มีความพร้อมสำหรับเลี้ยงเมือง พืชซึ่งสภาพพัฒนา และ ครม. รับโครงการแล้วเป็นโครงการ ๕ ปี งบประมาณ ๒๐ ล้านบาท แต่สำนักงบประมาณให้เงินครั้งแรกเพียงเล็กน้อยสำหรับการสำรวจ เพราะไม่เชื่อว่ากรมชลประทานจะสามารถดำเนินการได้และกำหนดจะให้ทั้งระบบ ปีต่อปี แต่ปีต่อมาสำนักงบประมาณไม่ยอมให้เงินอีก เพราะคิดว่ายังไม่จำเป็น เมือง พืชอาจจะไม่เจริญรวดเร็วนักและเอาเงินไปใช้ด้านอื่นที่เห็นว่าสำคัญกว่า

๒. โครงการส่งเสริมการเกษตรระยะ ๒ ของกรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งได้รับเงินกู้จากธนาคารโลกซึ่งผ่านสภาพพัฒนา และสำนักงบประมาณแล้ว แต่เมื่อไปขออัตราค่าจ้างใหม่ที่ ก.พ. ๖๐๐ ตำแหน่ง สำนักงาน ก.พ. ไม่อนุมัติตำแหน่งให้ เพราะไม่แน่ใจว่าโครงการนี้ต้องใช้อัตราค่าจ้างใหม่ถึง ๖๐๐ ตำแหน่ง

ปัญหาการไม่ประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสามนี้ได้ถูกนำมาเป็นปัญหาระดับชาติอีกครั้ง เมื่อได้มีการบรรจุปัญหานี้ไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ เป็นครั้งแรกซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความรุนแรงของปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังเพื่อให้เกิดการบริหารการพัฒนาประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการประสานงานระหว่างหน่วยงานและคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ จึงจะให้ศึกษาวิเคราะห์การจัดองค์กรและระบบงานของแต่ละองค์กรซึ่งมีความ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและมีปัญหาความไม่ประสานงานและความซ้ำซ้อนเกิดขึ้นดังนี้

๑.๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นส่วนราชการ

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน รายงานการสัมมนาการวางแผนและการติดตามประเมินผลในราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, (ม.ป.พ.), หน้า ๒๔-๒๕.

การมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับการปรับปรุงให้เป็นหน่วยงานกลางที่ต้องรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาในระดับชาตินับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ ในขณะนั้นองค์การวางแผนระดับชาติมี ๒ ส่วนคือ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่เสนอแนะนโยบายมาตรการด้านเศรษฐกิจต่อรัฐบาลและเป็นผู้กำกับการวางแผนพัฒนา ประกอบด้วยกรรมการ ๑๕ คน คือ ผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ในทางเศรษฐกิจและสังคม ๑ คน เป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน ๔ คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี และมีผู้แทนจากหน่วยงานนโยบายระดับชาติคือ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานปฏิบัติการ (operations unit) หรือสำนักงานเลขาธิการ (secretariat office) ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ก) ความเป็นมา

จากรายงานของผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ชื่อ "โครงการพัฒนาของรัฐสำหรับประเทศไทย" ได้เสนอแนะให้รัฐบาลจัดตั้ง "หน่วยงานวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ" ขึ้นเป็นการถาวรเพื่อรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม

รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวจึงได้จัดตั้ง "สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ" ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นหน่วยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติมีองค์ประกอบ ๓ ส่วนคือ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (council) ซึ่งเป็นสภาที่ปรึกษาขนาดใหญ่ คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาเศรษฐกิจ

แห่งชาติ (executive board) และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (secretariat office)^๑

นอกจากนี้สภาพัฒนาฯ ยังรวมเอาสำนักงานสถิติกลางเข้าเป็นส่วนราชการหนึ่งด้วย เพื่อเป็นหน่วยข้อมูลสำหรับการวางแผนพัฒนาส่วนรวมแต่ต่อมาได้แยกสำนักงานสถิติกลางออกจากสภาพัฒนาฯ ไปเป็นสำนักงานสถิติแห่งชาติในช่วงของการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ทำให้หน่วยงานในการวางแผนและหน่วยสถิติข้อมูลแยกออกจากกันทั้ง ๆ ที่ควรจะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันไปองค์กรเดียวกัน

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีการปรับปรุงองค์กรด้านการวางแผนคือ เปลี่ยนรูปจาก "สภาพัฒนาฯ" เป็นในรูป "คณะกรรมการพัฒนาฯ" แทนและได้ขยายขอบเขตการวางแผนให้ครอบคลุมถึงด้านประชากร กำลังคนและสวัสดิการสังคมและความมั่นคงแห่งชาติ ด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็มีการปรับปรุง "พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑" ทั้งในด้านองค์กรโดยให้มืองค์พัฒนาฯ องค์กรเดียวคือ "คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ให้มีจำนวนคณะกรรมการลดลงเหลือเพียงไม่เกิน ๑๔ คน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

ข) การจัดองค์กร

๑) โครงสร้างองค์กร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒ และได้มีการปรับปรุงการจัดองค์กรของ สศช. หลายครั้ง ปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๑๒ กอง ๑ ศูนย์คือ

^๑ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การวางแผนพัฒนาประเทศไทย : การวิเคราะห์โครงสร้างและกระบวนการวางแผนพัฒนา ระยะที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๒๑), หน้า ๒๕.

๑. สำนักงาน เลขาธิการกรม
๒. กองวางแผน เศรษฐกิจและสังคม
๓. กองวางแผน เตรียมพร้อมด้าน เศรษฐกิจ
๔. กองวางแผน ประชากรและกำลังคน
๕. กองวางแผน ภาค
๖. กองวางแผน เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
๗. กองบัญชีประชาชาติ
๘. กองศึกษาภาวะ เศรษฐกิจและ เผยแพร่การพัฒนา
๙. กองโครงการพื้นฐาน เศรษฐกิจ
๑๐. กองโครงการ เศรษฐกิจ
๑๑. กองโครงการสังคม
๑๒. กองโครงการพัฒนาชนบท
๑๓. ศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ (ดูแผนภูมิที่ ๕ แสดงการแบ่งส่วนราชการและการแบ่งงานภายใน สศช.)



๒) หน้าที่ความรับผิดชอบ

งานในหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแบ่งได้เป็น ๒ ระดับดังนี้

ก) ระดับมหภาค

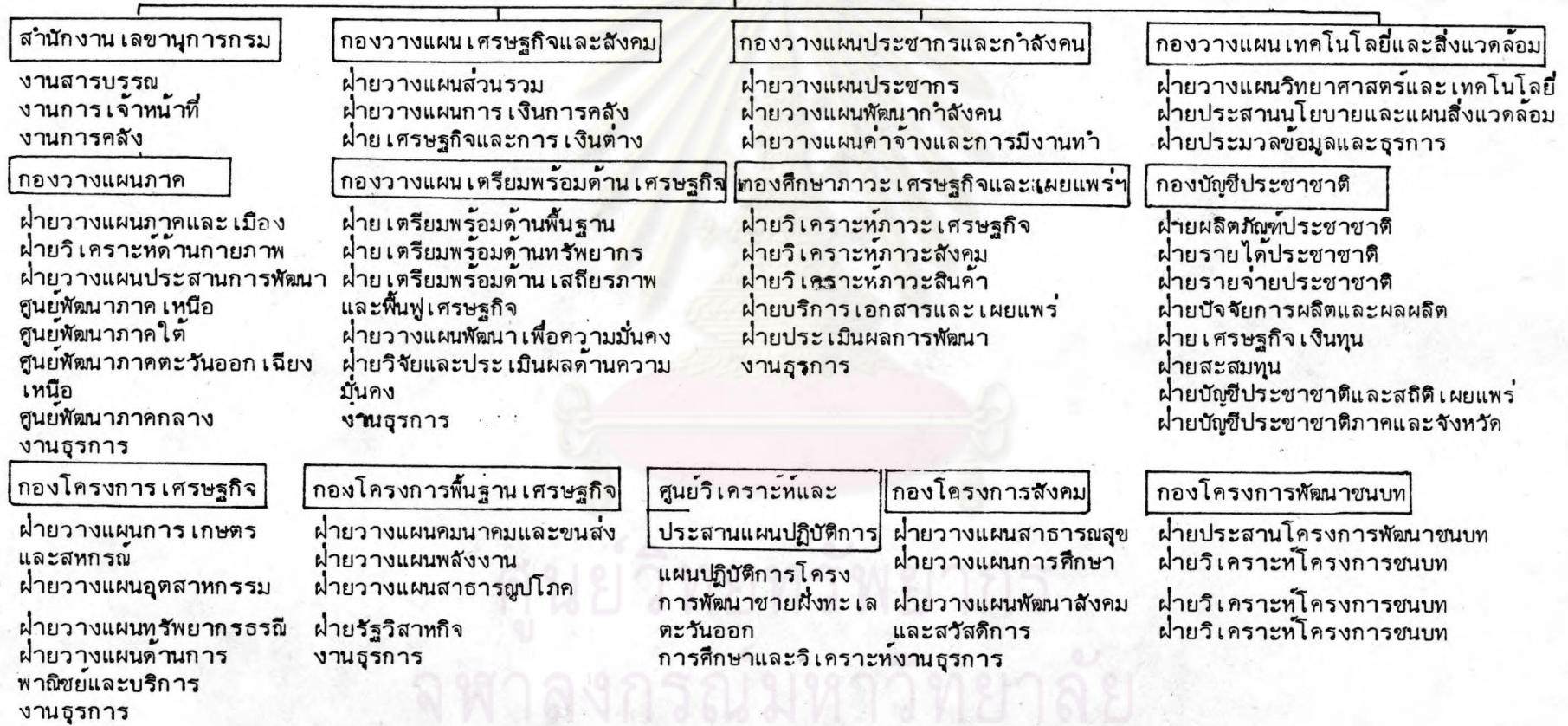
งานด้านมหภาคอยู่ในความรับผิดชอบของกองต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) กองวางแผน เศรษฐกิจและสังคม มีหน้าที่กำหนดเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ประสานงานร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาและกำหนดนโยบายการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ศึกษาและวิเคราะห์ความเคลื่อนไหวขององค์ประกอบทาง เศรษฐกิจพิจารณาวิเคราะห์และกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศ ติดตามประเมินผลและรายงานความก้าวหน้าในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวม ประมวลการคาดคะเนรายรับ-รายจ่ายของรัฐในระยะเวลาตามแผนและ

แผนภูมิที่ ๔

แสดงการแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



ประสานงานวางแผนการเงินการคลังกับการจัดหางบประมาณประจำปี

(๒) ก่องวางแผนประชากรและแผนกำลังคน มีหน้าที่กำหนดนโยบาย เป้าหมายแผนงานเกี่ยวกับประชากรของประเทศไทยในแผนพัฒนาฯ ติดตามประเมินผลงานด้านนี้ รวบรวมสถิติข้อมูลเกี่ยวกับกำลังคนและการมีงานทำในประเทศ ประเมินอุปสงค์ อุปทานกำลังคนตามความต้องการในการพัฒนาประเทศ กำหนดนโยบาย เป้าหมายและจัดทำแผนเกี่ยวกับการใช้และพัฒนาากำลังคน วิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรการใช้การกระจายกำลังคน พิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายระดับชาติด้านการมีงานทำและค่าจ้าง วิเคราะห์วิจัยสถานการณ์ด้านการมีงานทำและการว่างงานตลอดจนผลกระทบของเศรษฐกิจสังคมและการเมืองต่อปริมาณการมีงานทำและความสงบด้านแรงงานติดต่อประสานงานกับองค์กรและหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศ เกี่ยวกับประชากรและกำลังคน

(๓) ก่องวางแผนภาค มีหน้าที่วิเคราะห์ปัญหาพื้นฐานและปัญหาเร่งด่วนพิเศษของภาคและจังหวัด วิเคราะห์และประมาณการทางเศรษฐกิจและสังคมของภาค อนุภาค และจังหวัดวิเคราะห์ด้านกายภาพของภาค อนุภาคและคัดเลือกเมืองหลักประสานงานวางแผนภาคให้สอดคล้องสนับสนุนวางแผนด้านอื่น ๆ ของหน่วยงาน ประเมินผลการปฏิบัติงานของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละภาค เป็นศูนย์พัฒนาภาคและให้คำปรึกษาทางด้านวิชาการ เทคนิคการวางแผนให้แก่จังหวัด

(๔) ก่องวางแผนเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่กำหนดนโยบาย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และวางแผนพัฒนารวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จัดทำแผนพัฒนารวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประสานการจัดทำโครงการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ร่วมวางแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมกับสำนักวางแผน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมวิเคราะห์โครงการพัฒนาที่เสนอให้พิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมร่วมมือกับหน่วยราชการต่าง ๆ ในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อม ศึกษาเพื่อกำหนดเป้าหมายการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

(๕) ก่องบัญชีประชาชาติ มีหน้าที่คำนวณและวิเคราะห์สถิติรายได้ประชาชาติและตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตจัดทำและวิเคราะห์บัญชีเศรษฐกิจเงินตามช่วงเวลา

จำเป็นจัดทำงบดุลย์แห่งชาติ ศึกษาสำรวจติดตามและวิเคราะห์ข้อมูลด้านการผลิตรายได้ การใช้จ่ายที่จะให้ผลกระทบถึงบัญชีประชาชาติ

(๖) กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา มีหน้าที่ศึกษาวเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจของประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมา เพื่อเสนอแนะต่อรัฐบาลและเพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนา ศึกษาวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจของต่างประเทศและผลสะท้อนที่จะมีต่อประเทศไทย จัดทำเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ศึกษาวิเคราะห์ภาวะสังคมของประเทศโดยเน้นปัญหาชนบทและปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น จัดทำเครื่องชี้ภาวะสังคม ศึกษาวิเคราะห์ภาวะสินค้าที่สำคัญทั้งหมดภายในและภายนอกประเทศ ประเมินผลความก้าวหน้าของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม ประเมินผลการพัฒนาในสาขาเศรษฐกิจและสังคมติดตามประเมินผลมาตรการที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาล จัดทำเอกสารของหน่วยงานรวมทั้งเอกสารแผนพัฒนาฯ และเผยแพร่การพัฒนาควบคุมดูแลห้องศูนย์ปฏิบัติการ

(๗) กองวางแผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจและพัฒนาเพื่อความมั่นคง มีหน้าที่วางแผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจโดยศึกษาวเคราะห์กำหนดนโยบายและวางแผนในโครงการต่าง ๆ ให้พร้อมสำหรับยามฉุกเฉินหรือในสภาวะไม่ปกติ วางแผนพัฒนาเพื่อความมั่นคงทั้งในส่วนรวมและในระดับพื้นที่ ตลอดจนวางแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนะนโยบายเศรษฐกิจสังคมอันเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงแห่งชาติ

(ข) ระดับจุลภาค

งานด้านจุลภาคอยู่ในความรับผิดชอบของกองต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) กองโครงการเศรษฐกิจ มีหน้าที่วางแผนพัฒนาเป็นรายสาขา พิจารณาและวิเคราะห์โครงการ ประสานงานวางแผนและดำเนินงานกับส่วนราชการของรัฐและหน่วยงานของเอกชน ติดตามประเมินผลความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

(๒) กองโครงการสังคม มีหน้าที่ร่วมพิจารณาโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายงานพัฒนาในสาขาสาธารณสุข การศึกษาและงานพัฒนาสังคมศึกษาวเคราะห์

แผนงานโครงการและจัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาด้านสังคมที่กระทรวงทบวงกรม เสนอ ประธานงานพัฒนาสังคม จัดทำแผนพัฒนาด้านสังคมระยะ ๕ ปี ปรับปรุงแผนพัฒนาสังคมประจำปีเป็นรายสาขาร่วมกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ พัฒนาปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม ศึกษารวบรวมสถิติข้อมูลเกี่ยวกับด้านสังคมประสานงานกับหน่วยงานต่างประเทศ และ ประเมินผลโครงการพัฒนาสังคม

(๓) กองโครงการพื้นฐานเศรษฐกิจ มีหน้าที่สำรวจวิเคราะห์ข้อมูลและ ปัญหา เสนอแนะนโยบาย เป้าหมาย มาตรการแนวทางการพัฒนาโครงการขั้นพื้นฐาน พิจารณาความเหมาะสมของอัตราค่าบริการประเภทต่าง ๆ วิเคราะห์และพิจารณารายละเอียด ความเหมาะสมด้านการเงิน จัดลำดับความสำคัญของโครงการขั้นพื้นฐาน พิจารณาแผนงาน โครงการกำหนดเป้าหมายดำเนินงานและวงเงินพัฒนาประจำปี พิจารณารายละเอียดฐานะ การเงินและการลงทุนประจำปี

(๔) กองโครงการพัฒนาชนบท มีหน้าที่วิเคราะห์แผนงานและโครงการ พัฒนาชนบท จัดทำแผนพัฒนาชนบท วิเคราะห์ปัญหาพื้นฐานและแนวทางแก้ไขในการพัฒนา ชนบทสำรวจรวบรวมข้อมูลและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ประสานงาน และร่วมมือกับส่วนราชการเอกชนและองค์กรต่าง ๆ เป็นศูนย์กลางให้คำปรึกษาทางวิชาการ การพัฒนาชนบท

(๕) สำนักงานเลขานุการกรม มีหน้าที่ด้านธุรการ การเจ้าหน้าที่ คลัง พัสดุ ยานพาหนะ การดูแลรักษาสถานที่และปฏิบัติงานอื่นที่มีใช้ของกองใดกองหนึ่ง

(๖) ศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ มีหน้าที่สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์เพื่อวางแผนผสมผสานและจัดเตรียมแผนปฏิบัติการเฉพาะเรื่อง ประสานงานกับกอง ต่าง ๆ ภายในหน่วยงานและกับหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง วางระบบติดตามและ ประเมินโครงการต่าง ๆ ตามแผนปฏิบัติการเฉพาะเรื่อง เป็นศูนย์กลางช่วยประมาณการกำหนด นโยบาย การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การประสานแผนปฏิบัติการของการพัฒนา แหล่งน้ำและการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักบริ เวชชายฝั่งทะเลตะวันออก

นอกจากการแบ่งส่วนราชการของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นแล้ว จากการที่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศนโยบายพัฒนาชนบทแนวใหม่และให้มีการจัดทำแผนพัฒนาชนบทยากจนเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายพัฒนาชนบท โดยสั่งการให้เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ในการดำเนินงานตามโครงการในแผนพัฒนาชนบทยากจน เกี่ยวข้องกับกระทรวงหลัก ๔ กระทรวงคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะต้องมีหน่วยงานกลางเพื่อคอยประสานให้โครงการทั้งหมดดำเนินการไปอย่างสอดคล้องต้องกัน ดังนั้นในระยะเริ่มแรกนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ.๒๕๒๔ หมวดที่ ๒ ข้อ ๔ จึงกำหนดให้มีศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติด้วย

การจัดองค์กรภายในของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑-๔ ให้เปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางของแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับ ส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มกองเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายใหม่ของแผน เช่น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ ได้ให้ความสำคัญด้านการพัฒนาสังคม จึงมีกองโครงการสังคมขึ้นรับผิดชอบ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ ให้ความสำคัญด้านการกระจายรายได้และการพัฒนาชนบท จึงมีการตั้งกองโครงการชนบทขึ้นรับผิดชอบ เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญขององค์กรวางแผนที่ต้องมีความยืดหยุ่น (flexibility) สามารถแปรเปลี่ยนไปตามทิศทางของแผนพัฒนาฯ ในแต่ละช่วงเวลา

การจัดองค์กรของ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อรับผิดชอบภารกิจสำคัญ ๓ ประการคือ

๑) การวางแผนส่วนรวม (macro planning) ได้แก่ กอวางแผนเศรษฐกิจและสังคม กอวางแผนเตรียมพร้อมด้าน เศรษฐกิจ กอวางแผนประชากรและกำลังคน กอวางแผนภาค กอบัญชีประชาชาติ กอศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา

๒) การวางแผนสาขา (micro planning) ได้แก่ กองโครงการพื้นฐาน เศรษฐกิจกองโครงการสังคม กองโครงการพัฒนาชนบท และศูนย์วิเคราะห์

๓) การติดตามประเมินผล (monitoring & evaluation) ได้แก่ กองศึกษากาเว เศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา ศูนย์วิเคราะห์

ค) การวางแผนพัฒนาประเทศในปัจจุบัน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถือเป็นกรอบในการระดมและจัดสรรทรัพยากรเศรษฐกิจ กำลังเงิน กำลังคนและระบบงานของรัฐมาเพื่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งในการวางแผนพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีบทบาทอย่างสำคัญในเรื่องนี้ร่วมกับองค์การวางแผนในรูปคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนา โดยในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ มีองค์กรเกี่ยวข้อง ๔ องค์กรได้แก่ (ดูแผนภูมิที่ ๑๐)

๑) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรกลางวางแผนสูงสุดทำหน้าที่ เสนอแนะให้ความ เห็นชอบ เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแผนพัฒนาฯ กับข้อเสนออื่น ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้วทำความ เห็น เสนอคณะรัฐมนตรี

๒) คณะอนุกรรมการกำกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ มีหน้าที่กำกับดูแลและประสานงานการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ให้เป็นไปตามหลักการที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้แล้ว เสร็จตามกำหนด เวลาและพิจารณา เสนอแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวางแผนด้านต่าง ๆ เพื่อมาร่วมจัดทำแผนพัฒนาฯ

๓) คณะอนุกรรมการวางแผนส่วนรวมและเฉพาะด้าน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการกำกับการจัดทำแผนพัฒนาฯ หน้าที่จัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ในแต่ละด้านโดยได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการดังนี้

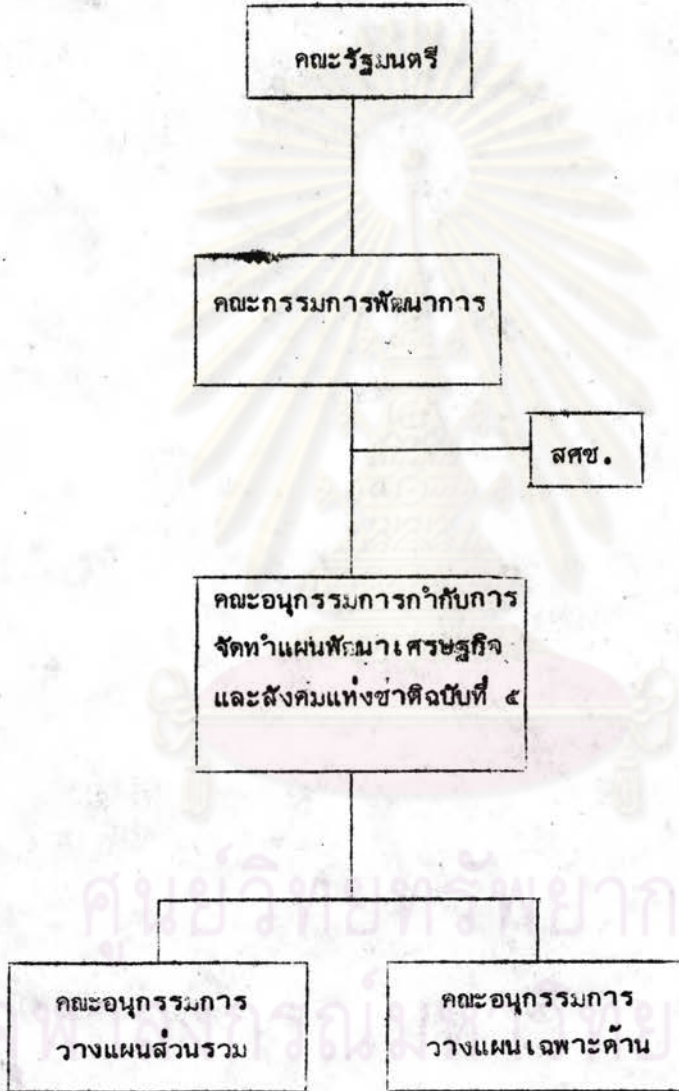
(๑) คณะอนุกรรมการวางแผน "ส่วนรวม"

๑. คณะอนุกรรมการวางแผนเศรษฐกิจส่วนรวม

๒. คณะอนุกรรมการวางแผนประชากร กำลังคน การเมืองงานทำ และค่าจ้าง

แผนภูมิที่ ๑๐

องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕



๓. คณะอนุกรรมการวางแผนการเงิน การคลังและการกระจาย การถือครองสินทรัพย์ทาง เศรษฐกิจ
๔. คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนา เฉพาะพื้นที่และพัฒนา เมือง
๕. คณะอนุกรรมการประสานแผนด้าน เศรษฐกิจและความมั่นคง
๖. คณะอนุกรรมการวางแผนวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยีและ ประสานแผนสิ่งแวดล้อม
๗. คณะอนุกรรมการวางแผนและกระจายอำนาจทางการพัฒนา บริหารรัฐท้องถิ่น

ง) คณะอนุกรรมการวางแผน "เฉพาะด้าน"

๘. คณะอนุกรรมการวางแผน เพิ่มผลผลิตด้านการเกษตรและการ ไร่ที่ดิน
๙. คณะอนุกรรมการวางแผนอุตสาหกรรม
๑๐. คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำ
๑๑. คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาพลังงาน
๑๒. คณะอนุกรรมการวางแผนพาณิชย์และบริการ
๑๓. คณะอนุกรรมการวางแผนสังคมส่วนรวม
๑๔. คณะอนุกรรมการวางแผนการคมนาคมขนส่งและสาธารณูปการ

จ) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นสำนักงาน เลขานุการของคณะกรรมการฯ และทำหน้าที่ประสานการจัดทำแผนพัฒนา ด้วยโดย กองต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นเลขานุการของคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

สำหรับวิธีการวางแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ นั้นคณะอนุกรรมการวางแผนชุดต่าง ๆ มีขั้นตอนการวางแผนคล้ายคลึงกันดังนี้คือ

ขั้นตอนแรก วิเคราะห์หาสาเหตุและ "จุดบอด" ในการพัฒนาของแต่ละสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านสถาบันและด้านกฎหมายที่มีอยู่ตลอดจน

วิธีการปฏิบัติงานและนโยบายของรัฐบาลด้านต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาต่อการพัฒนาและสืบทอดของกลไกตลาดหรือการดำเนินงานของภาค เอกชนและภาคประชาสังคม เน้นภาวะการเปลี่ยนแปลงของโลกเพื่อค้นหาแนวทางปรับปรุงและแก้ไขไว้ในแผนพัฒนาฯ

ขั้นตอนที่สอง วางแนวทาง นโยบาย และมาตรการพัฒนาในสาขาและระหว่างสาขาต่าง ๆ ทั้งด้านการวางแผนส่วนรวมและการวางแผนแต่ละสาขาซึ่งจะต้องประสานสอดคล้องกัน

ขั้นตอนที่สาม สรรหาและวางโครงการพัฒนาของสาขา เศรษฐกิจและสังคมด้านต่าง ๆ โดยคำนึงถึงแนวนโยบายการพัฒนาหลักของสาขาและแนวนโยบายการพัฒนาส่วนรวม

ง) ปัญหาและอุปสรรค

๑) การวางแผนส่วนรวม เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ นี้ นอกจากจะครอบคลุมถึงการวางแผนด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเงิน การคลัง กำลังคนและประชากร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ยังรวมถึงการบริหารการพัฒนาของรัฐด้วย ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการนำเอาเรื่องนี้บรรจุเข้าไว้ในแผนพัฒนาฯ และแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้ระบุเป้าหมายส่วนรวมแต่ละด้านและแนวทางการจัดสรรทรัพยากรหลักไว้ชัดเจนโดยถือว่าเป็น "แผนนโยบาย" ที่มีความชัดเจนพอที่จะแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติได้

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ไม่สามารถควบคุมหรือประสานการจัดสรรทรัพยากรส่วนรวมให้แก่เป้าหมายหลักเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะอำนาจการจัดสรรทรัพยากรกำลัง เงินและกำลังคนอยู่ที่สำนักงานงบประมาณและสำนักงาน ก.พ. ซึ่งไม่มีการวางแผนจัดสรรระยะยาวให้รับกับเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ เนื่องจากระบบการปฏิบัติงานของทั้ง ๓ หน่วยแตกต่างกัน กล่าวคือ สำนักงานงบประมาณทำแผนจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแบบ "ปีต่อปี" สำนักงาน ก.พ. วางแผนกำลังคนระยะ ๓ ปี สำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติวางแผนพัฒนาฯ ระยะ ๕ ปี

นอกจากนี้ธนาคารโลกยังได้เคยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการวางแผนส่วนรวมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่า

...มีเหตุผลข้ออธิบายหลายประการเกี่ยวกับจุดอ่อนและอิทธิพลของการวางแผนส่วนรวมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ กล่าวคือ บรรยากาศการทำงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ ขณะนี้ไม่เอื้ออำนวยต่อการวางแผนที่จะให้เกิดอิทธิพลได้ นอกจากนั้นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นแทบจะกล่าวได้ว่า มีความสำคัญอันดับสูงและไม่ได้ให้ความสนใจต่อเป้าหมายการพัฒนาหรือนโยบายระยะยาวของแผนพัฒนาฯ มากนัก ขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีเองก็มักจะไม่สนใจต่อความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ จึงทำให้ฐานะของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ และเป้าหมายการพัฒนาส่วนรวมในแผนพัฒนาฯ ขาดน้ำหนักทางการเมืองซึ่งยังผลกระทบต่อเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่วางไว้และกระแสความรู้สึกภาพของประชาชนและนับว่าเป็นปัญหาของชาติที่สำคัญมากในขณะนี้

๒) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้เน้นและให้ความสำคัญต่อประเด็นการบริหารงานพัฒนาของรัฐเป็นครั้งแรก โดยกำหนดไว้ในส่วนที่ ๘ เรื่องการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและการกระจายสินทรัพย์ ซึ่งประเด็นปัญหาที่ระบุไว้ในเรื่องนี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องระบบการวางแผนและการกระจายอำนาจซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาทางการบริหารของระบบราชการไทยซึ่งรัฐบาลเองก็ยอมรับว่ามีส่วนทำให้การพัฒนาประเทศไม่บรรลุตามเป้าหมาย การจะเสนอแนวนโยบายหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหากการบริหารงานพัฒนาของรัฐจำเป็นต้องพิจารณาในระดับมหภาค (macro level) คือ พิจารณาทั้งระบบได้แก่ในเรื่องนโยบาย โครงสร้างการจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล ระเบียบวิธีปฏิบัติอันเป็นประเด็นปัญหาหลักของระบบราชการไทยที่มีผลให้ระบบราชการไทยขาดประสิทธิภาพในการเป็นกลไกการบริหารงานพัฒนาของรัฐ

^๑ The World Bank, Institutional Aspects of Development in Thailand Report No. 2059 - TH November, 1978, p.23.

ดังนั้นประเด็นปัญหาหลัก ๆ เหล่านี้จำเป็นต้องได้รับความสนใจและการแก้ไขในระดับชาติ โดยมีการศึกษาสาเหตุและสภาพปัญหาอย่างกว้างขวางครอบคลุมและจัดลำดับความสำคัญของแต่ละปัญหา เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรที่มีหน้าที่ปรับปรุงระบบราชการให้ดำเนินการต่อไป ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ เป็นองค์กรระดับชาติในการพิจารณาปฏิรูประบบราชการและมีเจ้าหน้าที่ของกองจัดวางระบบงาน สำนักงานประมาณและกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน สำนักงาน ก.พ. เป็นเลขานุการของคณะกรรมการต่าง ๆ ของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีบทบาทน้อยมากในเรื่องนี้ สาเหตุประการหนึ่งเนื่องมาจากขีดความสามารถของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในด้านนี้จำกัด เพราะขาดกองที่จะรับผิดชอบในด้านนี้โดยตรงที่จะพัฒนา ระบบข้อมูลและค้นคว้าวิจัยในเรื่องนี้.อย่างจริงจังในขณะที่สำนักงานประมาณและสำนักงาน ก.พ. มีกองที่รับผิดชอบเรื่องการปรับปรุงระบบราชการในด้านต่าง ๆ อยู่และในการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ ด้านบริหารงานพัฒนาของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้อาศัยคณะกรรมการวางแผนและกระจายอำนาจการบริหารรัฐท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

อนึ่งโดยที่การวางแผนพัฒนา จำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับแนวทางของแผนให้ไปในทิศทางที่ต้องการ เช่นเดียวกับในด้านการบริหารงานพัฒนาของรัฐ จำเป็นต้องมีองค์กรในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่รับผิดชอบงานด้านการบริหารงานพัฒนาของรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในฐานะองค์กรกลางในการวางแผนและเพื่อให้สามารถมีบทบาทร่วมกับสำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ. และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการในการปรับปรุงระบบราชการไทยให้เป็นไปในทิศทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา ในขณะที่เดียวกันแผนพัฒนา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงให้มีความครอบคลุมและมีทิศทางที่ชัดเจนตลอดจนมีการลำดับความสำคัญของปัญหาด้วยควบคู่กันไป

๓) นอกจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีหน้าที่วางแผนพัฒนาโดยส่วนรวมแล้ว ยังมีภารกิจในการวางแผนระดับสาขาให้สอดคล้องกับแนว

นโยบายพัฒนาส่วนรวมประเด็นนี้เป็นสิ่งสำคัญ เพราะแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมายังไม่สามารถแปรไปสู่การวางแผนปฏิบัติ (operational plan) ในรูปของแผนงานและโครงการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ได้จากรายงานของธนาคารโลกได้สรุปว่า

...การวางแผนพัฒนาตามสาขาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขาดความชัดเจนพอที่จะเป็นแนวทางพิจารณาจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและไม่เพียงพอที่จะเป็นแนวในการวางโครงการของแต่ละกระทรวง กรม ถึงแม้จะมีการแต่งตั้งอนุกรรมการวางแผนตามสาขาขึ้น แต่ผลงานวางแผนของแต่ละอนุกรรมการนั้นดำเนินไปไม่พร้อมกันและคุณภาพยังแตกต่างกันมากซึ่งความจริงแล้วการวางแผนสาขาควรได้ระบุเป้าหมาย แนวการพัฒนาสาขา แผนงานและโครงการไว้อย่างสอดคล้องกัน ในแต่ละสาขาและให้สอดคล้องต่อเป้าหมายการพัฒนาประเทศส่วนรวมด้วย

ในปัจจุบันนี้ แม้ว่าการวางแผนสาขาหลายสาขาจะได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นอันเป็นผลเนื่องมาจากการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจริง ๆ มาร่วมในคณะอนุกรรมการสาขาและเจ้าหน้าที่ของกองที่รับผิดชอบในการวางแผนสาขานั้นได้รับการพัฒนาให้มีขีดความสามารถสูงขึ้น และมีระบบข้อมูลที่ดีกว่าแต่ก่อนทำให้กองนั้นสามารถทำหน้าที่เลขานุการของคณะอนุกรรมการฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพดังที่ปรากฏอยู่ในหลายสาขาในแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ อย่างไรก็ตามขีดความสามารถของกองบางกองของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ยังเป็นปัญหาโดยเฉพาะในเรื่องระบบข้อมูล สถิติต่าง ๆ ที่จำเป็นในการวางแผนหลายกองที่รับผิดชอบแผนสาขานั้นไม่สามารถจะป้อนข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นแก่คณะอนุกรรมการสาขาในการจัดทำแผนสาขาได้^๒ จึงกล่าวได้ว่า ปัญหาเร่งด่วนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกประการหนึ่งคือ การปรับปรุง

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔.

^๒ ข้อมูลนี้ได้มาจากการสัมภาษณ์อนุกรรมการหลายท่านที่ได้เข้าร่วมในคณะอนุกรรมการวางแผนสาขา ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

ระบบข้อมูลให้มีประสิทธิภาพและทันสมัยตลอดเวลา เพราะข้อมูลถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการวางแผนพัฒนา

อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีปัญหาในการวางแผนสาขานั้น มีสาเหตุเกี่ยวข้องกับการวางแผนของแต่ละกระทรวงทบวงกรมด้วย เพราะกระทรวง ทบวง กรม ยังมีขีดความสามารถจำกัดในการวางแผน จัดทำแผนงานและโครงการให้ประสานเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีบทบาทในการจัดทำงบประมาณและแผนงานโครงการพัฒนามากกว่ากระทรวง เพราะกระทรวงขาดหน่วยงานวางแผนที่เข้มแข็ง

๔) การติดตามและประเมินผล เป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการวางแผนและเป็นขั้นตอนที่หน่วยราชการต่าง ๆ มักจะละเลยไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ผลก็คือ เมื่อมีการปฏิบัติงานตามแผนงานโครงการที่วางไว้จนเสร็จสิ้นแล้วก็ไม่ว่าได้ผลตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีภารกิจสำคัญในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาฯ นั้นเท่าที่ผ่านมา ยังไม่ได้ปฏิบัติภารกิจนี้อย่างจริงจังให้ครบวงจรวางแผน

จากการศึกษาหน้าที่ความรับผิดชอบของกองต่าง ๆ พบว่าภารกิจการติดตามและประเมินผลได้กระจายไปตามกองต่าง ๆ โดยแต่ละกองจะทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลในขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของตน ขาดศูนย์กลางในการติดตามประเมินผลที่จะทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมการติดตามประเมินผลของหน่วยงาน

๕) จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดให้มีศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติหรือ ศปช. เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ และเป็นหน่วยกลางในการประสานการดำเนินงานตามโครงการในแผนพัฒนาชนบทยากจนของกระทรวงหลัก ๔ กระทรวง นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาติยังทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทยากจนและเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทยากจนตามนโยบายของรัฐบาล

ในขณะนี้การดำเนินงานประสานการให้ มาตรการของศูนย์ประสานการพัฒนาชนบท แห่งชาติยังคงอาศัยการระดมบุคลากรจากแหล่งต่าง ๆ โดยเฉพาะจากกองศึกษาภาวะ เศรษฐกิจ มาบริหารงานซึ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การพัฒนาชนบทยากจน เป็นที่ต้อง กระทำต่อเนื่องและเป็นงานระยะยาวแล้ว ศปช. ควรมีสถานภาพที่ถาวรในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานนี้โดยตรง

๑.๒ สำนักงานประมาณ

สำนักงานประมาณเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี นับเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาส่วนรวมและการพัฒนาชนบท ไทย เป็นองค์การพิจารณา เสนอนโยบายและแผนการคลังต่อนายกรัฐมนตรี จัดเตรียมงบประมาณ และควบคุมการบริหารงานตามงบประมาณ

ก) ความเป็นมา

ก่อนปี พ.ศ.๒๔๐๑ งานงบประมาณสังกัดอยู่ในกรมบัญชีกลางกระทรวง การคลังจนกระทั่งเกิดปฏิวัติในปี พ.ศ. ๒๔๐๑ คณะกรรมการฝ่ายการคลังและงบประมาณที่ คณะปฏิวัติตั้งขึ้นได้พิจารณาเห็นว่า เรื่องงบประมาณเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายอันสำคัญยิ่ง ของรัฐบาล ฉะนั้นงานงบประมาณจึงไม่เหมาะสมที่จะสังกัดอยู่ในกรมบัญชีกลาง ควรจัด ตั้งขึ้นต่างหากได้มีฐานะเทียบเท่ากรมและย้ายจากสังกัดเดิม คือกระทรวงการคลังมาสังกัด นายกรัฐมนตรี ความคิดเห็นของคณะกรรมการฝ่ายการคลังและงบประมาณของคณะปฏิวัติ ได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ P.A.S. ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาส่งมาช่วยเหลือปรับปรุง การงบประมาณเป็นอย่างดี

ในปี พ.ศ. ๒๔๐๒ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๔๐๕ กำหนดให้มีสำนักงานประมาณอยู่ในสังกัดและมีฐานะเทียบเท่ากรม ทั้งนี้ให้มีการจัด ตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควบคู่กันด้วย

เดชา ศิมดวง และสุรัตน์ ศรีสุวรรณผไท. "สำนักงานประมาณในอดีตและ ปัจจุบัน" ใน สำนักงานประมาณ ๒๐ ปี, หน้า ๗๔-๗๖. สำนักงานประมาณ (กรุงเทพมหานคร : บริษัททบทวนการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๒๒)

การโอนสำนักงานงบประมาณมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีคงจะได้รับอิทธิพลจากเจ้าหน้าที่ P.A.S. ซึ่งรัฐบาลอเมริกันส่งมาช่วยเหลือในการปรับปรุงการบริหารการคลังของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ทั้งนี้ เพราะสำนักงานงบประมาณของสหรัฐอเมริกาซึ่งสังกัดอยู่ในสำนักบริหารของประธานาธิบดี (The Executive Office of the President) นอกจากนี้การโอนอำนาจการจัดสรรทรัพยากรการเงินมาอยู่ภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรีเป็นไปตามหลักของ "strong executive" หรือ "strong prime minister" ซึ่งได้ถูกนำมาใช้มากหลังการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการจัดสรรทรัพยากรโดยตรงเป็นผลให้ฐานะทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีเข้มแข็งขึ้น

ข) การจัดองค์กร

๑) โครงการสร้างองค์กร

นับตั้งแต่สำนักงานงบประมาณได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จนกระทั่งปัจจุบันได้มีการแบ่งส่วนราชการมาแล้วรวม ๔ ครั้ง ครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการยิ่งขึ้น โดยแบ่งออกเป็น ๘ กองดังนี้ (ดูแผนภูมิที่ ๑๑)

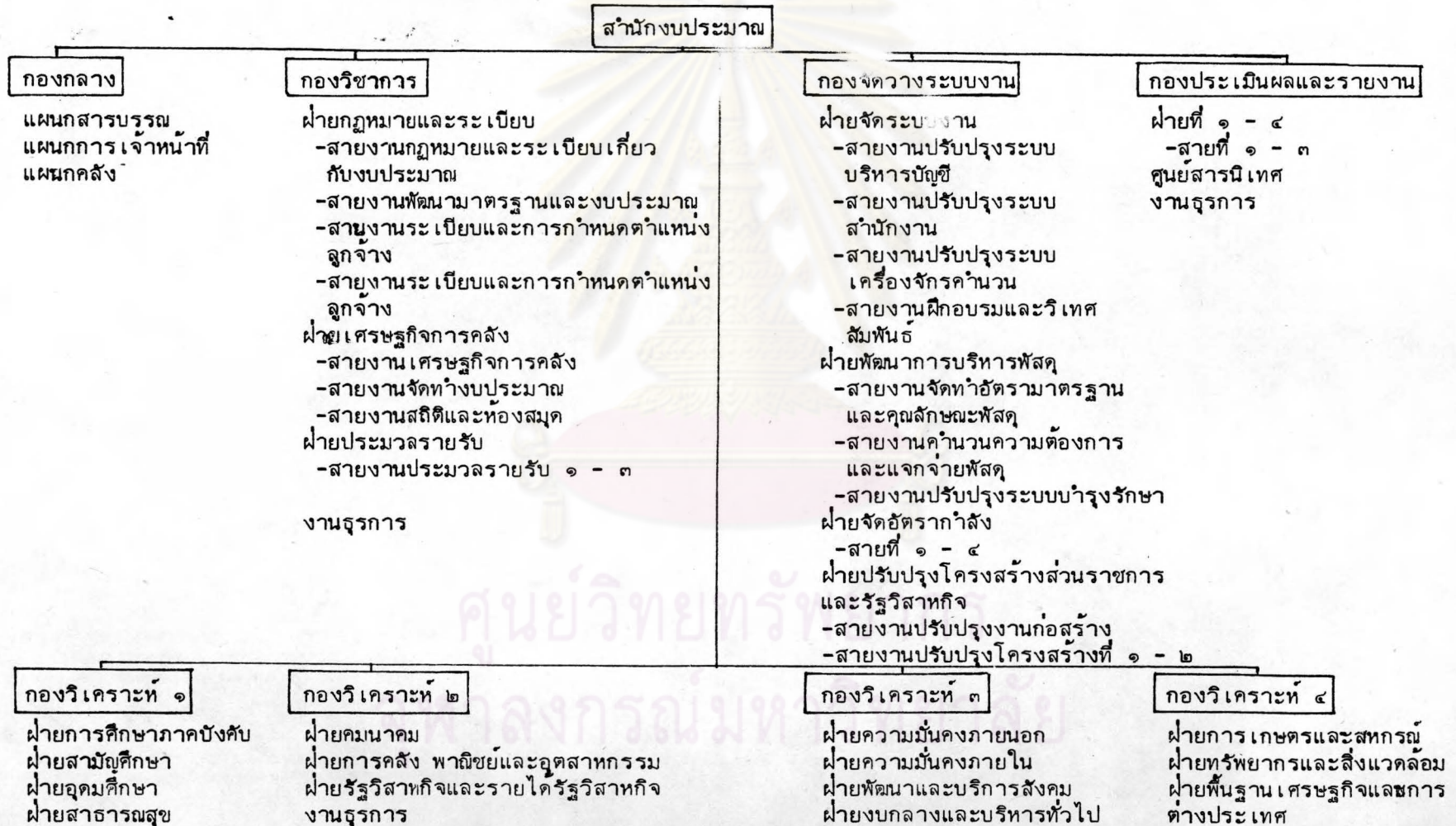
๑. กองกลาง
๒. กองวิชาการ
๓. กองจัดวางระบบงาน
๔. กองประเมินผลและรายงาน
๕. กองวิเคราะห์ ๑
๖. กองวิเคราะห์ ๒
๗. กองวิเคราะห์ ๓
๘. กองวิเคราะห์ ๔

๒) หน้าที่ความรับผิดชอบ

ปัจจุบันสำนักงานงบประมาณแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๘ กองดังนี้

แผนภูมิที่ ๑๑

แสดงการแบ่งส่วนราชการและการแบ่งงานในสำนักงานประมงในปัจจุบัน



(๑) กองกลาง มีหน้าที่ดำเนินงานธุรการทั่วไปที่เป็นส่วนกลาง ได้แก่ งานสารบรรณ งานพิมพ์ การเจ้าหน้าที่ คลัง พัสดุ ยานพาหนะ การซ่อมแซมรักษาอาคารสถานที่และปฏิบัติงานที่มิใช่ของกองใดกองหนึ่ง แบ่งเป็น ๓ แผนก คือ แผนกสารบรรณ แผนกการเจ้าหน้าที่และแผนกคลัง

(๒) กองวิชาการ มีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลต่อการบริหาร จัดเตรียมและควบคุมงบประมาณ ดำเนินงานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการคลังและการงบประมาณทั้งระยะยาวและประจำปี ศึกษาติดตามความเคลื่อนไหวและรวบรวมสถิติข้อมูลเกี่ยวกับการคลัง การเงินและงบประมาณ วิเคราะห์และพิจารณาตั้งประมาณการรายได้ประจำปี และติดตามเร่งรัดการจัดส่งรายได้วิเคราะห์ตรวจสอบฐานะเงินกู้ของรัฐบาล จัดเตรียมเอกสารงบประมาณ จัดหาควบคุมดูแลห้องสมุดของสำนักงานงบประมาณ

(๓) กองจัดวางระบบงาน มีหน้าที่วิเคราะห์ศึกษาวิธีปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อเสนอแนะปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพและประหยัด ให้การฝึกอบรมแก่ข้าราชการทั่วไปเกี่ยวกับการงบประมาณ ศึกษาปรับปรุงเกี่ยวกับระบบงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานระบบการบริหารบัญชี ฯลฯ และวิเคราะห์เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการก่อสร้างของราชการและโครงสร้าง การแบ่งงานและกำหนดอัตรากำลังลูกจ้างประจำของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

(๔) กองประเมินผลและรายงาน มีหน้าที่วิเคราะห์ตรวจสอบ ประเมินผล ความก้าวหน้าของแผนงาน งานและโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ใช้งบประมาณเพื่อให้รู้ว่าได้ใช้จ่ายเงินไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ชี้แจงและแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคอย่างไร ออกแบบรายงานผลความก้าวหน้าของแผนงาน/โครงการต่าง ๆ รวมทั้งเร่งรัดการปฏิบัติงานให้สำเร็จตามแผนงานที่กำหนด และรวบรวมแปลข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำเสนอผลการปฏิบัติงานโดยเฉพาะที่มีปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีโดยใช้สื่อที่สนูปกรณิต่าง ๆ

(๕) - (๘) กองวิเคราะห์ ๑-๔ แต่ละกองมีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์เพื่อจัดเตรียมจัดทำและบริหารงบประมาณประจำปีของส่วนราชการต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจ รวมทั้ง

รายได้เงินทุนหมุนเวียนด้วย และรับผิดชอบชี้แจงเหตุผลและรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต่อคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาของรัฐบาล และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณในความรับผิดชอบ โดยแบ่งความรับผิดชอบตามกลุ่มงาน

(ค) การบริหารการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน

แต่เดิมนั้นวิธีการจัดหางบประมาณของประเทศไทยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (line-item budgeting) คืองบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน ซึ่งเป็นแบบของงบประมาณที่แสดงให้เห็นแต่เพียงว่าในการบริหารงานนั้น ๆ จะจ่ายเป็นค่าคน ค่าสิ่งของ ค่าบริการอย่างละเท่าใด ระบบงบประมาณนี้มีข้อเสียที่ไม่สามารถทราบได้ว่าในรายจ่ายต่าง ๆ นั้น จะอำนวยให้เกิดผลงานอะไรและเพียงใด นอกจากนี้แล้วการวางแผนในหน่วยราชการต่าง ๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการวางแผนประจำปีและแผนปฏิบัติงานทำให้งานแต่ละชิ้นดำเนินกันอย่างล่าช้า เกิดวงเงินที่ต้องตัดฝากข้ามปีเป็นจำนวนมาก ตลอดจนเปิดโอกาสให้ส่วนราชการต่าง ๆ เพิ่มบริวาร ขยายอำนาจการบังคับบัญชากว้างขวางออก สร้างรายจ่ายที่ไม่จำเป็นซ้ำซ้อนขึ้นมากมาย เปลืองงบประมาณเป็นที่สุด ระบบงบประมาณแบบนี้และการขาดการวางแผนในลักษณะดังกล่าวทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้ได้

ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ สำนักงบประมาณจึงได้เริ่มปรับปรุงระบบงบประมาณ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักนายกรัฐมนตรี, คำแถลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๔ ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี วันพุธที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๓ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๓), หน้า ๖-๗.



ให้ดีขึ้นและได้เริ่มนำเอาระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ในปีงบประมาณ ๒๕๒๕^๑ ซึ่งระบบงบประมาณแบบนี้สามารถแสดงให้เห็นว่าหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มีเป้าหมายที่จะทำอะไรให้สำเร็จในปีใด เท่าใด ซึ่งจะต้องใช้จ่ายเงินทำงานนั้นอย่างใด เท่าใด และยังสามารถติดตามและประเมินผลได้ว่า ในการใช้จ่ายเงินนั้น ๆ ได้บรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่เพียงใด

นอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจากแบบแสดงรายการเป็นแบบแสดงแผนงานแล้วยังไม่มีการปรับปรุงระบบงบประมาณให้ดีขึ้นในอีกหลายประการคือ^๒

๑. เปลี่ยนแปลงการจัดเตรียมงบประมาณตรงการให้โอกาสแก่คณะรัฐมนตรี ในการกำหนดนโยบายงบประมาณ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ก่อน แล้วจึงให้สำนักงานงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกันในการกำหนดขอบพัฒนาของแต่ละกระทรวงและให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีหน้าที่ในการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังและจัดสรรวงเงินให้แก่แต่ละกรมของตนให้สอดคล้องตามแผนงานและโครงการพัฒนาที่มีความสำคัญในแผนพัฒนาฯ

^๑ ความพยายามในการเปลี่ยนระบบงบประมาณให้เห็นไปตามรูปแบบแสดงแผนงาน (program budgeting) ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๒ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณขึ้นในปีนั้น แต่เนื่องจากระบบการวางแผนมิได้กระจายแพร่หลายไปที่วาระราชการและการวางแผนในสมัยนั้นก็มุ่งแต่การวางแผนระดับโครงการเป็นสำคัญมากกว่าที่จะเป็นในลักษณะของแผนงาน ดังนั้นการวิเคราะห์งบประมาณจึงมุ่งเพียงแต่โครงการเป็นหลักและพิจารณาในเรื่องทรัพยากรที่จะต้องใช้ในโครงการในแต่ละรายการ ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างประหยัด ด้วยเหตุนี้สำนักงานงบประมาณจึงได้ใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (line-item budgeting) มาตลอดจนถึงปีงบประมาณ ๒๕๒๔

^๒ รายละเอียดโปรดดู สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. ๒๕๒๔-๒๕๒๘, หน้า ๔๐๐.

๒. จัดทำแผนการลงทุนระยะ ๓ ปีของภาครัฐบาล ซึ่งจะใช้เป็นแม่บทำในการจัดสรรงบประมาณประจำปีโดยเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๒๖ เป็นต้นไป

๓. การบริหารงบประมาณจะผ่อนปรนและกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น

๔. นอกจากการปรับปรุงสามประการดังกล่าวแล้วรัฐบาลยังได้มีนโยบายกระจายอำนาจบริหารงบประมาณไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นโดยให้มีการกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบออกจากกรมกองในส่วนกลาง ซึ่งเป็นเจ้าของงบประมาณไปให้ผู้บริหารในส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นปฏิบัติร่วมกับเจ้าหน้าที่ในระดับสนามของกรม นั้น ๆ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งได้รับงบประมาณเป็นเงินก้อน ระบุการจัดสรรเงินให้ชัดเจนว่าเป็นรายจ่ายที่จะให้แก่ท้องที่ใดไม่คลุมเครือ เหมือนที่ผ่านมาทั้งนี้ในการจัดสรรงบประมาณของกรม กรมต้องคำนึงถึงความต้องการและความจำเป็นของแต่ละจังหวัดด้วย ซึ่งปรากฏตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณระดับจังหวัดและระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณปี ๒๕๒๔

จากการปรับปรุงระบบงบประมาณดังกล่าวมาข้างต้น ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ขั้นตอนของวงจรงบประมาณที่ใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๔ ให้สอดคล้องกับการปรับปรุงดังกล่าว

ง) ปัญหาและอุปสรรค

๑. ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร

(๑) สำนักงานงบประมาณไม่มีคณะกรรมการควบคุมการบริหารงานอื่นแตกต่างไปจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีคณะกรรมการควบคุมอยู่ ทำให้สำนักงานงบประมาณบริหารงานอย่างค่อนข้างเป็นเอกเทศและมีอิสระมาก ทั้งนี้คงจะเห็นว่าในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจมีเวลาน้อยมากที่จะควบคุมดูแลงบประมาณได้อย่างทั่วถึงและใกล้ชิด นอกจากนี้แล้วผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณยังมีช่องทางใกล้ชิดกับศูนย์อำนาจทางการเมืองมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ กล่าวคือ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ไม่ผ่านคณะกรรมการตั้ง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงาน ก.พ.

(๒) ตามหลักการจัดองค์กรแล้ว โครงสร้างองค์กรและระบบการทำงานจะต้องมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กัน ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจากแบบแสดงรายการ เป็นแบบแสดงแผนงานมาใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๕ แล้วจึงจำเป็นต้องมีการจัดรูปองค์กรให้เอื้ออำนวยต่อระบบงบประมาณแบบใหม่ด้วย ซึ่งการแบ่งส่วนราชการสำนักงานงบประมาณได้กระทำครั้งสุดท้ายเมื่อปี ๒๕๑๕ โดยมีการรวมกองให้ใหญ่ขึ้นและจัดให้เหมาะกับระบบงบประมาณในขณะนั้น ซึ่งมีจำนวนเงินงบประมาณเพียง ๒๙,๐๐๐ ล้านบาท เทียบกับงบประมาณในปี ๒๕๒๕ จำนวน ๑๖๑,๐๐๐ ล้านบาท มากกว่าเดิมถึงเกือบ ๖ เท่าตัวและการเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นแบบแผนงานซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องของการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายผลผลิต (target output) ที่วางไว้จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดให้มีการจำแนกกลุ่มงาน โครงการให้เข้าอยู่ในขอบข่ายเดียวกัน (project classification) กล่าวคือ โครงการใดที่มีลักษณะเหมือนกันก็รวมกลุ่มไว้ด้วยกัน แต่ในปัจจุบันการจำแนกปริมาณของสำนักงานงบประมาณยังเป็นไปในรูปแบบเดิม เนื่องจากแต่ละกองที่รับผิดชอบในโครงการต่าง ๆ ในแต่ละสาขา (sector) ต่างปะปนคลุกเคล้ากันไปหมด เพราะยึดถือการแบ่งความรับผิดชอบ เป็นรายการตรงมากกว่าเป็นรายสาขา

ในขณะนี้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงการจัดองค์กรของสำนักงานงบประมาณให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณใหม่แล้ว

๒. ปัญหาด้านระบบงบประมาณ

(๑) ตามระบบงบประมาณใหม่กำหนดให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีหน้าที่ในการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง และจัดสรรวงเงินให้แก่แต่ละกรมของตนให้สอดคล้องตามแผนงานและโครงการพัฒนาที่มีความสำคัญในแผนพัฒนาฯ ทั้งนี้ เป็นความพยายามที่จะให้กระทรวงมีบทบาทในการจัดหางบประมาณและแผนงานโครงการพัฒนามากขึ้น เพราะที่ผ่านมารัฐมนตรีและปลัดกระทรวงไม่มีบทบาทในการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการพัฒนาและการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงเท่าที่ควร กรมต่าง ๆ มีบทบาทมากกว่า

กระทรวง ซึ่งก็เป็นการปรับปรุงกระบวนการบริหารการพัฒนาให้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตามการที่กระทรวงจะสามารถดำเนินงานตามบทบาทดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ (staff unit) ที่เข้มแข็ง ซึ่งในที่นี้ได้แก่หน่วยงานวางแผน (planning unit) ของกระทรวง ปัจจุบันกระทรวงต่างก็มีหน่วยงานวางแผนของกระทรวง กระนั้นก็ตามหน่วยงานวางแผนของกระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทก็ยังไม่ประสบกับปัญหาอุปสรรคที่ทำให้สมรรถนะของหน่วยวางแผนมีจำกัด ดังนั้นการที่จะให้กระทรวงมีบทบาทในการจัดทำงบประมาณและแผนงานโครงการพัฒนามากขึ้นนั้น จำเป็นต้องปรับปรุงขีดความสามารถของหน่วยวางแผนของกระทรวงให้สามารถทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยการให้แก่กระทรวงอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ปัญหาที่จะกล่าวต่อไปนี้มีความเชื่อมโยงกับ ข้อ (๑) กล่าวคือ ในขณะนี้กระทรวง ทบวง กรมยังมีขีดความสามารถในการกำหนดกรอบและแนวทางการพัฒนาของกระทรวงให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ และภารกิจของกระทรวงทำให้การจัดทำแผนงานและโครงการขาดความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และมีความลำบากในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการของหน่วยราชการนั้น ๆ เมื่อขีดความสามารถจำกัดอยู่เช่นนี้ การเสนอโครงการต่าง ๆ มายังสำนักงบประมาณจึงเสนอมาแบบไม่มีการกำหนดความสำคัญก่อนหลัง ในบรรดาโครงการต่าง ๆ ของหน่วยราชการนั้น ๆ ทำให้สำนักงบประมาณต้องมีการะมากในการพิจารณาตัดทอนโครงการเหล่านี้และต้องใช้เวลาานาน เพราะทุกหน่วยราชการพุ่งตรงเข้ามาที่สำนักงบประมาณหน่วยเดียวซึ่งหากหน่วยวางแผนของกระทรวง ทบวง กรมมีขีดความสามารถสูงแล้วก็จะช่วยกลั่นกรองโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงนั้น ก่อนส่งมายังสำนักงบประมาณอันจะช่วยลดปริมาณของสำนักงบประมาณลงได้

(๓) ปัญหาความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น

(๑) ตามขั้นตอนของวงจรงบประมาณแบบใหม่ มีสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง เป็นกรรมการร่วมมหภาค (macro committee) ทำหน้าที่ประมาณ

การรายรับและประมาณการรายจ่ายของงบประมาณประจำปี หลังจากนั้นสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ เสนอแนวนโยบายงบประมาณประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณากำหนดแนวนโยบายงบประมาณประจำปีใน ขั้นตอนดังกล่าวนี้จะสังเกตได้ว่าสำนักงาน ก.พ. มิได้เข้ามามีบทบาทใด ๆ เลย ทั้ง ๆ ที่เป็นหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลซึ่งควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารทรัพยากร การพัฒนาที่สำคัญประการหนึ่งคือ กำลังคน ทำให้นโยบายด้านการพัฒนา การเงินและกำลังคนขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะกิจกรรมการพัฒนาดังกล่าวต้องคำนึงถึงทั้งแผนงาน แผน เงินและแผนคนควบคู่กันไปตลอดเวลา

(๒) นอกจากนี้หลังจากที่กระทรวงพิจารณาอนุมัติงบประมาณของกรม แล้ว สำนักงานงบประมาณจะพิจารณารายละเอียดโดยมีสำนักงาน ก.พ. ร่วมพิจารณาในด้านอัตรากำลังด้วยนั้น ในทางปฏิบัติทั้งสองหน่วยงานยังขาดการประสานงานในขั้นตอนนี้ เพราะระบบการทำงานของกองวิเคราะห์ สำนักงานงบประมาณและกองตำแหน่งและอัตรา เงินเดือน สำนักงาน ก.พ. ซึ่งรับผิดชอบในการวิเคราะห์งบประมาณและวิเคราะห์อัตรา กำลังตามลำดับนั้น มีความแตกต่างกัน (ดูรายละเอียดในส่วนที่ว่าด้วยการจัดสรรกำลังคน หน้า ๒๓๗) และในท้ายที่สุดแล้วกองวิเคราะห์ สำนักงานงบประมาณมักจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะมีเงินงบประมาณให้แก่อัตราต่าง ๆ ที่ ก.พ. อนุมัติแล้วจำนวนเท่าใด ในขณะที่หน่วยราชการจำนวนไม่น้อยขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามแผนที่กำหนดไว้ เนื่องจากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในหมวด เงินเดือนสำหรับอัตรากำลังในแต่ละสายงาน ที่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้ว

(๓) ในขณะที่ได้มีความพยายามในการปรับปรุงบทบาทของกระทรวง ในการจัดทำงบประมาณและแผนงานโครงการพัฒนา เนื่องจากที่ผ่านมากรมมีบทบาทมากกว่ากระทรวง ทั้งนี้โดยกำหนดให้กระทรวงทำหน้าที่จัดสรรวงเงินแต่ละกรมและแจ้งกรม หลังจากสำนักงานประมาณแจ้งให้กระทรวงทราบถึงวงเงินรายกระทรวงและแนวนโยบายงบประมาณแล้ว แต่ในทางปฏิบัติในปีงบประมาณ ๒๕๒๖ สำนักงานประมาณยังติดต่อกับกรม โดยตรงในการพิจารณารายละเอียดของกรมโดยไม่ผ่านกระทรวงทั้ง ๆ ที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงที่จะพิจารณาอนุมัติงบประมาณของกรมก่อนจะส่งให้สำนักงานประมาณพิจารณาต่อไป

ซึ่งพฤติกรรม เช่นนี้ นอกจากจะทำให้พิจารณาได้ว่าเป็นการพยายามรักษาอำนาจในการตัด
ทอนงบประมาณของกรมแล้ว ยังเป็นการไม่สนับสนุนให้หน่วยวางแผนของกระทรวงได้พัฒนา
ตนเองให้เป็นฝ่ายอำนวยการที่เข้มแข็งของกระทรวงต่อไป

๑.๓ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)

สำนักงาน ก.พ. เป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัด
สำนักนายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง
ชาติและสำนักงานงบประมาณมีภารกิจหลักในด้านบริหารงานบุคคลของระบบราชการไทย

ก) ความเป็นมา

ภารกิจของสำนักงาน ก.พ. เริ่มมาตั้งแต่การประกาศใช้
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ โดยมี "กรมการรักษาราช
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.ร.พ.)" ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางควบคุมการบริหร
นโยบายด้านบุคคลของระบบราชการทั้งหมด ยกเว้นข้าราชการตุลาการ หลังเปลี่ยนแปลง
การปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนใหม่เป็น "พระ
ราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖" และให้มี "คณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือน (ก.พ.)" แทน ก.ร.พ. เดิม ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้มีการปรับปรุง
องค์ประกอบของ ก.พ. ใหม่ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๘

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนครั้งสำคัญ
โดยยกเลิกการกำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.พ. และให้นายกรัฐมนตรีเป็น
ประธาน ก.พ. แทนซึ่งให้เห็นว่า ผู้บริหารประเทศต้องการควบคุมการบริหารงานบุคคลของ
ระบบราชการไทยให้สามารถสนองนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข) การจัดองค์กร

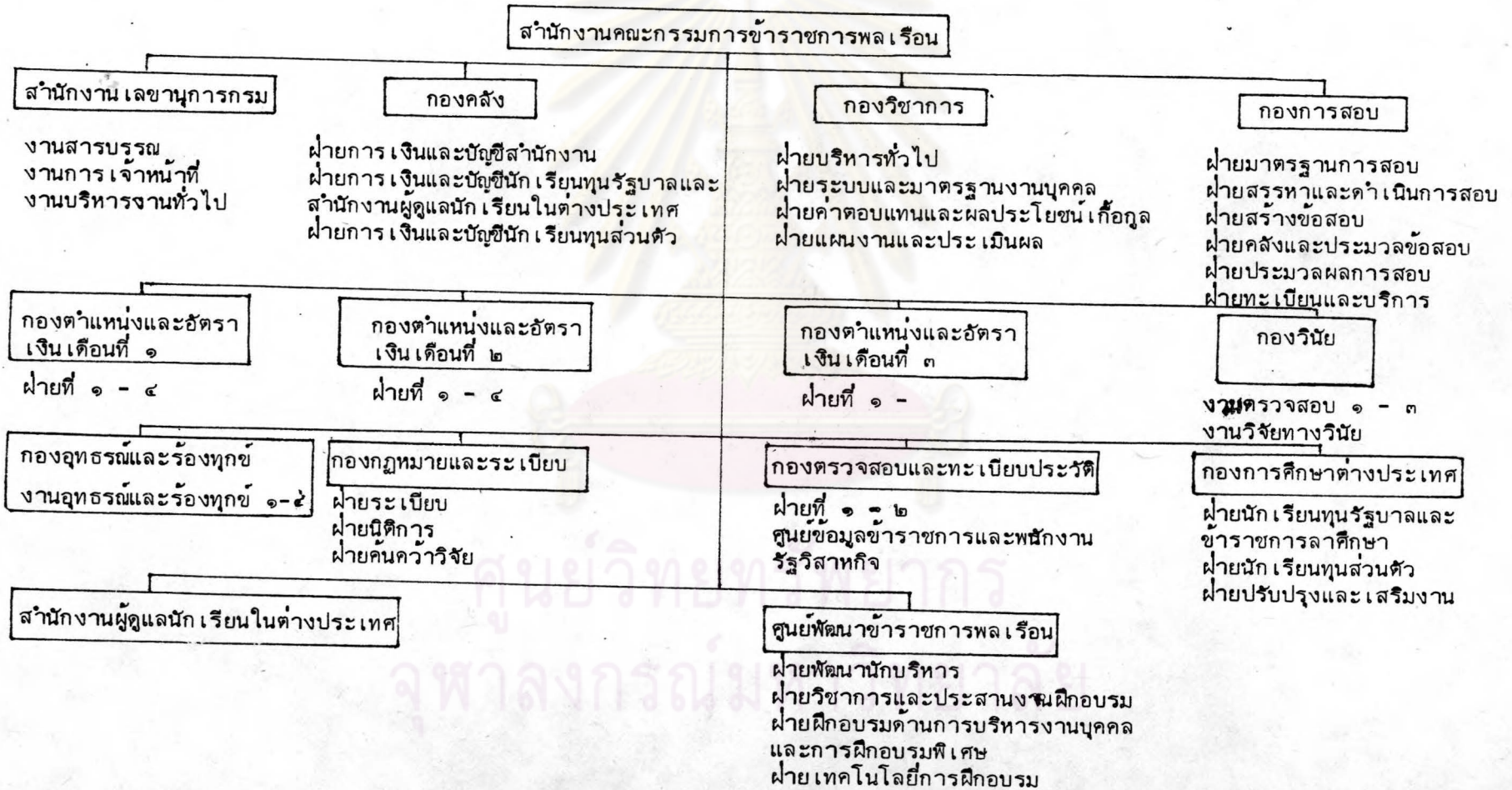
๑) โครงสร้างองค์กร

ปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. แบ่งส่วนราชการออกเป็นดังนี้

(ดูแผนภูมิที่ ๑๒)

แผนภูมิที่ ๑๒

การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน



- (๑) สำนักงานเลขานุการกรม
- (๒) กองคลัง
- (๓) กองวิชาการ
- (๔) กองการสอบ
- (๕) กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ ๑
- (๖) กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ ๒
- (๗) กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ ๓
- (๘) กองวินัย
- (๙) กองอุทธรณ์และร้องทุกข์
- (๑๐) กองกฎหมายและระเบียบ
- (๑๑) กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ
- (๑๒) กองการศึกษาต่างประเทศ
- (๑๓) สำนักงานผู้ดูแลนักเรียนในต่างประเทศ

๒) หน้าที่ความรับผิดชอบ

ปัจจุบันสำนักงาน ก.พ.แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๑๓ กองดังนี้

- (๑) สำนักงานเลขานุการกรม รับผิดชอบงานธุรการทั่วไปที่เป็นส่วนกลางได้แก่ งานสารบรรณ งานบริหารทั่วไป การเจ้าหน้าที่ ยานพาหนะ การรักษาสถานที่
- (๒) กองคลัง รับผิดชอบการจัดทำบัญชี งบประมาณ การจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์เบิกจ่าย จัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่าย ควบคุมตรวจสอบ จัดตั้งงบประมาณ
- (๓) กองวิชาการ รับผิดชอบการศึกษาริเคราะห์และวิจัยเพื่อกำหนดนโยบายในด้านการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับกำลังคน มาตรฐานการทำงาน เงินเดือน ค่าตอบแทนและสวัสดิการ พัฒนาและปรับปรุงระบบราชการ ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ในหน้าที่ของ ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. พิจารณาและรับรองหลักสูตรการศึกษาและคุณภาพของผู้ที่ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพทั้งในและต่าง

ประเทศและให้บริการแก่หน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับเทคนิคและวิธีการบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือน

(๔) กองการสอบ รับผิดชอบการเสนอแนะความเห็นต่อ ก.พ. เพื่อประกอบการกำหนดนโยบายหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบและการคัดเลือก ควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการสอบของส่วนราชการต่าง ๆ สร้างข้อสอบ ปรับปรุงมาตรฐานการวัดผลและการประเมินบุคคล

(๕) กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ ๑ รับผิดชอบการวิเคราะห์คำขอเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การได้รับเงินเดือนและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนของกระทรวงต่าง ๆ ดังนี้

๑. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๒. กระทรวงการคลัง
๓. กระทรวงคมนาคม
๔. กระทรวงพาณิชย์

(๖) กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ ๒ มีหน้าที่เช่นเดียวกับกองตำแหน่งที่ ๑ รับผิดชอบงานของกระทรวงต่าง ๆ ดังนี้

๑. กระทรวงมหาดไทย
๒. กระทรวงอุตสาหกรรม
๓. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

(๗) กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ ๓ มีหน้าที่เช่นเดียวกับกองตำแหน่งที่ ๑ รับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ ดังนี้

๑. สำนักนายกรัฐมนตรี
๒. กระทรวงการต่างประเทศ
๓. กระทรวงสาธารณสุข
๔. กระทรวงศึกษาธิการ

๕. กระทรวงยุติธรรม

๖. ทบวงอิสระ

๗. ทบวงมหาวิทยาลัย

(๘) กองวินัย มีหน้าที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน ศึกษาวิเคราะห์ วิจัยปัญหาข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัย และเสนอแนวทางแก้ไข

(๙) กองอุทธรณ์และร้องทุกข์ มีหน้าที่ดำเนินการเรื่องข้าราชการพลเรือน อุทธรณ์และร้องทุกข์ ศึกษาและวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายและทางปฏิบัติ เกี่ยวกับวินัยข้าราชการที่กระทรวง ทบวง กรมหรือมา

(๑๐) กองกฎหมายและระเบียบ มีหน้าที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การตรากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายและทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เว้นแต่เรื่องวินัยดำเนินการเกี่ยวกับการทำสัญญาต่าง ๆ ในหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. และดำเนินการคดีแก่ผู้ผิดสัญญา รวบรวมค้นคว้าประมวลกฎหมาย มติ ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมต่อไป

(๑๑) กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ มีหน้าที่ควบคุมตำแหน่งข้าราชการพลเรือน เกี่ยวกับจำนวนและระดับตำแหน่งในแต่ละสายงานและแต่ละส่วนราชการให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด ควบคุมการปฏิบัติการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ วิเคราะห์และประเมินผลเกี่ยวกับการปฏิบัติการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ส่วนราชการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เก็บรักษาแก้ไขเพิ่มเติม ก.พ. ๗ ควบคุมเกษียณอายุข้าราชการพลเรือน ทำสถิติเกี่ยวกับตำแหน่งและข้าราชการพลเรือน

(๑๒) กองการศึกษาต่างประเทศ มีหน้าที่จัดส่งควบคุมดูแล จัดการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ไปศึกษาวิชาในต่างประเทศ

(๑๓) ศูนย์พัฒนาข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่พัฒนามักบริหารตั้งแต่ระดับต้น

จนถึงระดับสูง อบรมและสัมมนาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารสำนักงาน
ปฐมนิเทศข้าราชการใหม่ พัฒนาเอกสารและเทคนิคการเปิดอบรมให้บริการด้านวิชาการ
ฝึกอบรมแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ติดตามและประเมินผลการฝึกอบรม

ค) การบริหารการจัดสรรกำลังคนในปัจจุบัน

ในปัจจุบันนี้จำนวนข้าราชการ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวเพิ่ม
มากขึ้นในอัตราสูงอันสืบเนื่องจากการขยายเพิ่มขึ้นของกรม กองในกระทรวงต่าง ๆ ใน
ระยะ ๔๐ กว่าปีที่ผ่านมาดังได้กล่าวแล้วในบทที่ ๓ การเพิ่มขึ้นของกรมกองและจำนวน
เจ้าหน้าที่เป็นไปโดยมิได้มีเป้าหมายร่วมกัน หากเกิดจากความต้องการของหน่วยงานที่จะ
ขยายกิจกรรมและอัตรากำลัง โดยคำนึงถึงภารกิจเฉพาะของหน่วยงาน มิได้คำนึงถึง
ความสัมพันธ์ที่มีต่อส่วนราชการอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่กิจกรรมในสมัยแห่งการพัฒนา ส่วนใหญ่เกี่ยว
ข้องสัมพันธ์กันทั้งในแง่ของกิจกรรมและในแง่พื้นที่และประชากรที่หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติ
กิจกรรม เหล่านั้นอยู่^๑

๑) องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรกำลังคน

ในขณะนี้มื่อองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรกำลังคนอยู่ ๖ องค์กรคือ

- (๑) คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน
- (๒) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- (๓) กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนสำนักงาน ก.พ.
- (๔) กองวิเคราะห์ สำนักงานประมาท
- (๕) กองจัดวางระบบงาน สำนักงานประมาท

^๑ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาปัญหาหลักของระบบบริหารราชการไทย และคณะ
ผู้วิจัยโครงการศึกษาปัญหาหลักของระบบบริหารราชการไทย, รายงานการศึกษาปัญหาหลักของ
ระบบบริหารราชการไทย, หน้า ๔๗.

(๖) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

องค์กรทั้ง ๖ องค์กรดังกล่าวมีหน้าที่และความรับผิดชอบ เกี่ยวข้องกับการจัดสรรธรรากำล้าง ในทางปฏิบัติการทำงานขององค์กรเหล่านี้ยังไม่ประสานสัมพันธ์กันเท่าที่ควร และมีปัญหาด้าน เอกภาพในการพิจารณาจัดสรรธรรากำล้างให้แก่หน่วยราชการพลเรือนต่าง ๆ ดังนั้นจึงจะได้ศึกษาปัญหาที่กล่าวมาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. หน้าที่ความรับผิดชอบและความสัมพันธ์ที่มีต่อกัน
๒. ปัญหาที่เป็นอยู่

ทั้งนี้โดยจะชี้ให้เห็นถึงการจัดสรรกำล้างคนที่แต่ละองค์กรมีบทบาท เกี่ยวข้อง

(๑) คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

นับตั้งแต่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาจนถึงสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ. ๒๕๒๒) นับเป็นเวลากว่ายี่สิบปีที่รัฐบาลได้พยายามที่จะปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพและได้จัดตั้ง "คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี" มีหน้าที่ในการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงการบริหารราชการรวมทั้งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของส่วนราชการและวิธีปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีแต่ได้มอบหมายให้คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี เป็นผู้พิจารณาการณ์กรอง

ต่อมาในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เห็นว่าการบริหารงานของรัฐบาลยังจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกันอีกต่อไปและควรกระทำในขอบเขตที่กว้างขวาง ทั้งระบบตั้งแต่ปรากฏชัดเจนในนโยบายของรัฐบาลที่ได้ตกลงต่อรัฐสภาจึงได้จัดตั้ง "คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" ขึ้นมีหน้าที่สำรวจประเมินปัญหาการบริหารงานบุคคลของราชการ วางระเบียบการปฏิบัติราชการในราชการฝ่ายพลเรือน ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พิจารณาตรวจสอบการบริหารราชการและโครงสร้างของส่วนราชการ เพื่อเสนอความคิดเห็นในการรวมกิจการต่าง ๆ เข้าด้วยกันจัดตั้งขึ้นใหม่ แยกหรือย้ายสังกัดหรือแปลงรูปหรือยุบเลิก

ส่วนราชการ เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติ
ราชการของส่วนราชการ

ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้มีการจัดตั้งคณะ
อนุกรรมการขึ้น ๘ คณะ เพื่อแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ และเป็น
การระดมผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านมาช่วยให้ความคิดเห็น (ดูแผนภูมิที่ ๑๓)
ทั้งนี้โดยอาศัยเจ้าหน้าที่ของกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนสำนักงาน ก.พ. และเจ้าหน้าที่
ที่กองจัดวางระบบงาน สำนักงบประมาณ เป็นคณะเจ้าหน้าที่ผู้ศึกษาวิเคราะห์และทำราย
งานมาเสนอ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการและคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ
นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของทั้งสองกองดังกล่าวยังทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะ
กรรมการปฏิรูประบบราชการฯ และคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่จากกอง
งานคณะที่ปรึกษาและคณะกรรมการ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ร่วมช่วยงานด้าน
เลขานุการด้วย

ภารกิจสำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ คือ การ
พิจารณาจัดปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลงการแบ่งส่วนราชการภายในกรม เพื่อให้ถูกต้องตามหลัก
การและมีกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงาน ซึ่งภารกิจนี้ได้มอบ
หมายให้คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ เป็นผู้รับผิดชอบในการศึกษาวิเคราะห์
เพื่อเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณาคณะอนุกรรมการชุดนี้มีเลขาธิการ
สำนักงาน ก.พ. เป็นประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ ท่านและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
การ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการกองเงินเดือน กรมบัญชีกลางหรือผู้แทน
ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์ ๑-๔ สำนักงบประมาณหรือผู้แทน ผู้อำนวยการกองจัดวางระบบ
งานสำนักงบประมาณหรือผู้แทน ผู้อำนวยการกองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. เป็นอนุ
กรรมการผู้อำนวยการกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ ๑-๓ เป็นอนุกรรมการเลขานุการ
และผู้ช่วยเลขานุการ

ในการพิจารณากำหนดอัตรากำลังของหน่วยราชการต่าง ๆ เป็นไปโดยสอดคล้อง
คล้อยกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๓ ให้ชลอการเดิมโดยของระบบราชการ

แผนภูมิที่ ๑๓

การจัดองค์กรคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน



การกักการกำหนดมิให้มีการเพิ่มจำนวนข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เกินกว่าร้อยละ ๒ เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุมัติโครงการใหม่และหน่วยงานไม่มีอัตราเพิ่มใหม่ว่างและหรือไม่มีตำแหน่งที่ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ ให้ขอตั้งตำแหน่งและอัตราเงินเดือนใหม่เพิ่มได้ ทั้งนี้ยกเว้นหน่วยงานใหม่ที่ถึงมายังไม่ครบ ๕ ปี และยังคงอยู่ในระยะขยายตัวให้เต็มรูปให้เพิ่มตามความจำเป็น

คณะกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการจะพิจารณาคำขอปรับปรุงส่วนราชการที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอมาโดยจะพิจารณาทั้งในแง่ของการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดกรอบอัตรากำลึงควบคู่กันไปด้วย เนื่องจาก เป็น เรื่องที่มีความสัมพันธ์ต่อกันและกันในบางกรณี คณะกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการก็สามารถเริ่มเข้าไปปรับปรุงส่วนราชการนั้น ๆ ได้ หลังจากทีคณะกรรมการชุดนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลในรายละเอียดแล้วก็จะ เสนอผลการศึกษาและข้อ เสนอแนะต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ดูแผนภูมิที่ ๑๔)

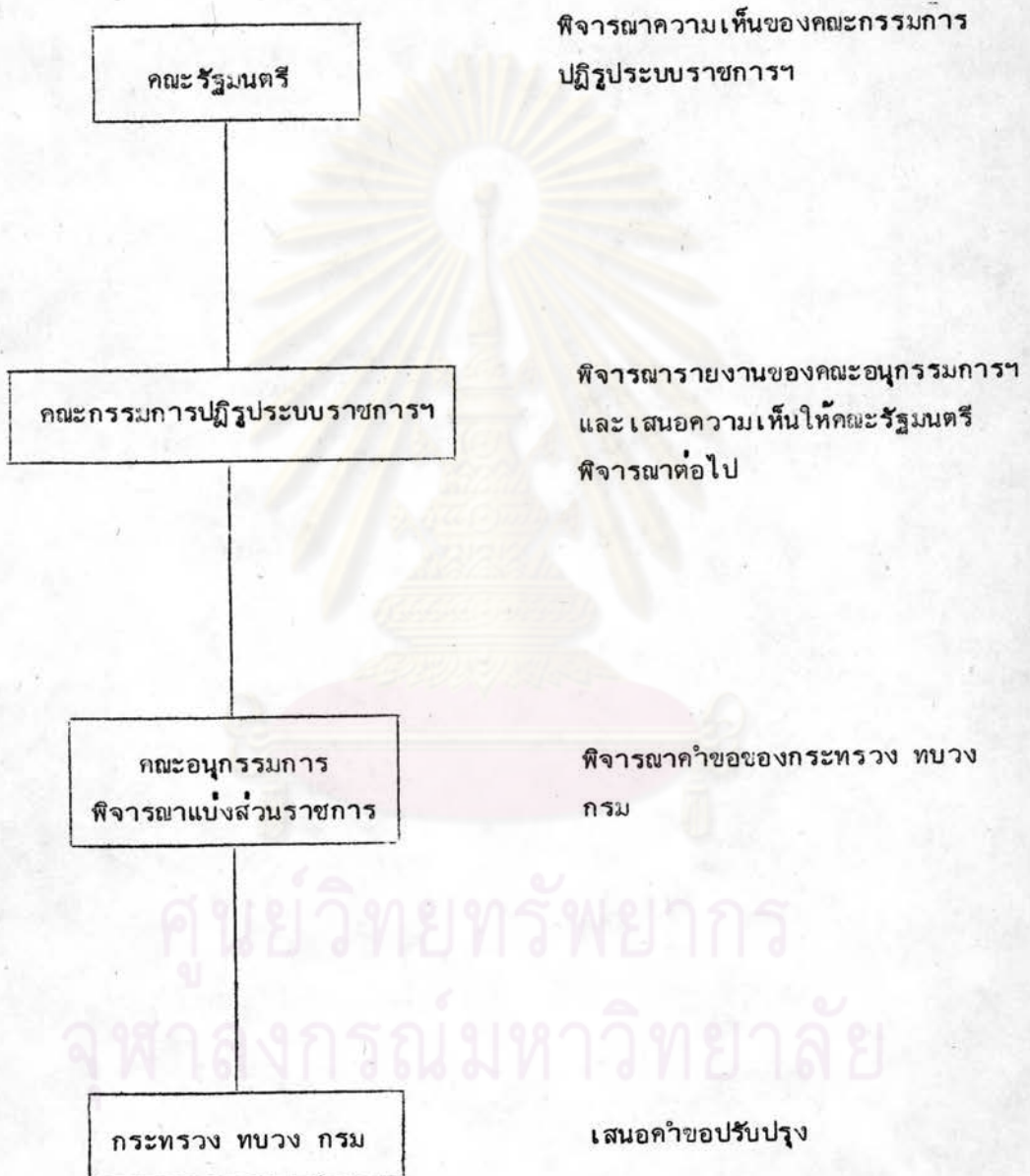
๒) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ในขณะที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่ง เกี่ยวกับการสำรวจและประเมินปัญหาการบริหารงานบุคคลของราชการนั้น มีองค์กรหนึ่งที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกั้งงานที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ กระทำอยู่คือ " เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและการจัดระบบราชการพลเรือน "

ความแตกต่างระหว่างคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ชัดเจนก็คือ คณะกรรมการพลเรือนเป็นคณะกรรมการที่มีสำนักงานทำหน้าที่เลขานุการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ในหน้าที่ของ ก.พ. ซึ่ง เน้น เฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือนเป็นการถาวร ในขณะที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ มิได้มีสำนักงานรองรับเป็นการถาวรแต่อาศัยเจ้าหน้าที่ของกองจัดวางระบบงาน สำนักงบประมาณและกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน

แผนภูมิที่ ๑๔

กระบวนการจัดสรรกำลังคนของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ



ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ช่วยในการศึกษาวิเคราะห์จัดทำรายงานและทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการทำหน้าที่เป็นคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการในด้านต่าง ๆ ส่วนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงาน ก.พ. มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบทั้งในฐานะฝ่ายอำนวยการ (staff) และฝ่ายปฏิบัติการ (line) พร้อมทั้งเสนอแนะให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและการจัดระบบราชการพลเรือนต่อคณะรัฐมนตรี

ด้วยเหตุนี้ ความซ้ำซ้อนระหว่างคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจึงเป็นในส่วนของบทบาทด้านอำนวยการของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดความสัมพันธ์ส่วนหนึ่งของกรรมการข้าราชการพลเรือนกับคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี (เดิม) ไว้ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนว่า "...วิเคราะห์เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาและปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี" ซึ่งหน้าที่นี้กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนรับผิดชอบอยู่และจะเห็นได้ว่า ในคณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีและคณะอนุกรรมการชุดเดียวกันของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ จึงมักจะแต่งตั้งให้เลขาธิการสำนักงาน ก.พ. เป็นประธานคณะอนุกรรมการชุดนี้และมีผู้อำนวยการกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนทั้ง ๓ กองของสำนักงาน ก.พ. เป็นอนุกรรมการ เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

(๓) กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน สำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. เป็นสำนักงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ในหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งมีภารกิจหนึ่งที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับงานที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ รับผิดชอบอยู่คือ "การเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและการจัดระบบราชการพลเรือน"

จากหน้าที่ดังกล่าว สำนักงาน ก.พ. จึงมีหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนหนึ่งในการศึกษาวิเคราะห์และเสนอความเห็นต่อ ก.พ. เพื่อกำหนดว่าควรมีตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งใด สายงานใด ระดับใด ในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใดและต้องใช้ผู้มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งอย่างไร ตลอดจนการให้ได้รับเงินเดือน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง ซึ่งหน้าที่นี้ กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบ

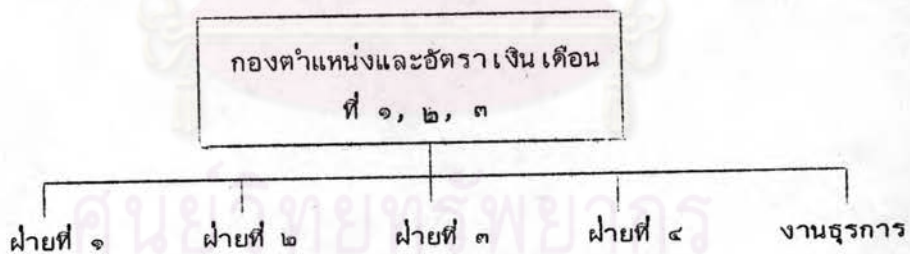
กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนแบ่งออกเป็น ๓ กองคือ

๑. กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ ๑
๒. กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ ๒
๓. กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ ๓

ในแต่ละกองแบ่งออกเป็น ๔ ฝ่ายและ ๑ งานธุรการ (ดูแผนภูมิที่ ๑๕)

แผนภูมิที่ ๑๕

การแบ่งส่วนราชการในกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน สำนักงาน ก.พ.



กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนมีหน้าที่แบ่งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากองและจัดอัตรากำลังด้วยเพื่อขอความเห็นจากคณะอนุกรรมการแบ่งส่วนราชการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ดังนั้นงานส่วนหนึ่งของกองนี้จึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับคณะอนุกรรมการแบ่งส่วนราชการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการโดยตรง ส่วนการจัดอัตรากำลังในรายละเอียด เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกองต่อสำนักงาน ก.พ. และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ในการพิจารณาจัดสรรอัตรากำลังคนเท่าที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้ กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน เป็นผู้พิจารณาคำขออัตรากำลังและกำหนดกรอบอัตรากำลังของหน่วยราชการ นั้นที่จำเป็นต้องมีในระยะ ๓ ปีข้างหน้าโดยกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนทั้ง ๓ กองจะ นำคำขอไปศึกษาวิเคราะห์เป็นรายการที่แต่ละกองรับผิดชอบ (ดูแผนภูมิที่ ๑๖) ทั้ง นี้ในแต่ละกองจะมีการประสานงานโดยมีการประชุมเจ้าหน้าที่อย่างน้อยเดือนละครั้งเพื่อ ประสานการวิเคราะห์ แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น แก้ไขปัญหาและกำหนดมาตรฐานการวิเคราะห์ ตำแหน่ง ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ได้วิเคราะห์เสร็จแล้วก็จะเสนอเรื่องผ่านหัวหน้าฝ่ายให้ระดับผู้ อำนวยการกองพิจารณา เรื่องที่ผ่านการพิจารณาของผู้อำนวยการกองแล้ว ถ้าเป็นไปตาม หลักเกณฑ์หรือไม่มีปัญหา ก็จะ เสนอไปยัง อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ซึ่งแยกกันรับผิดชอบในการพิจารณาของแต่ละกอง แต่ถ้าเป็นเรื่องที่ มีปัญหาสามารถตัดสินใจได้ในระดับกองหรือ เป็นเรื่องเกี่ยวกับกองตำแหน่งฯ อื่น หรือกองอื่น หรือ เป็นเรื่องนโยบายที่ได้รับมอบหมายมาให้ทำร่วมกัน ก็จะนำเข้าไปประชุมระหว่างกอง ซึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการกองตำแหน่งฯ ทั้ง ๓ กอง หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้าสายงาน ของกองตำแหน่งฯ ร่วมกับผู้แทนจากกองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ โดยจะประชุม สัปดาห์ละ ๑ ครั้ง ก่อนนำเสนอ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ทั้ง ๓ ต่อไป

สำหรับ เรื่องที่ระบุไว้ว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ต้องตัดสินใจ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนทั้ง ๓ กองก็จะเสนอเรื่อง นั้นต่อไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพื่อพิจารณาในขั้นสุดท้าย (ดูแผนภูมิที่ ๑๗) เมื่อ ก.พ. พิจารณาและอนุมัติกรอบอัตรากำลังของส่วนราชการนั้นแล้ว ก็จะแจ้งผลให้ ส่วนราชการนั้นทราบพร้อมทั้งสำเนาการอนุมัติแจ้งให้สำนักงบประมาณทราบด้วย

(๔) กองจัดวางระบบงาน สำนักงบประมาณ

กองจัดวางระบบงานมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการศึกษาวิเคราะห์ วิธีปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ให้การฝึกอบรมแก่ข้าราชการทั่วไปเกี่ยวกับการงบประมาณศึกษาปรับปรุงเกี่ยวกับระบบงานต่าง ๆ และวิเคราะห์เสนอความเห็นเกี่ยวกับการ

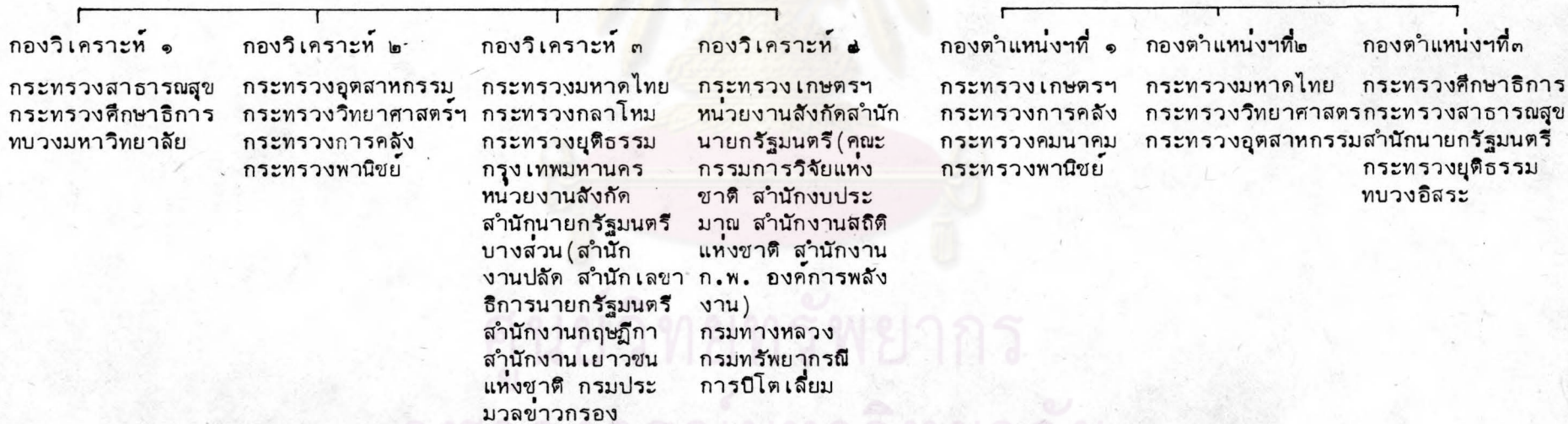
แผนภูมิที่ ๑๖

ความสัมพันธ์ระหว่าง ก.พ. และสำนักงานประมาณในด้านการจัดสรรกำลังคน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
มีหน้าที่ความรับผิดชอบในด้านการแบ่ง
ส่วนราชการและจัดอัตรากำลัง

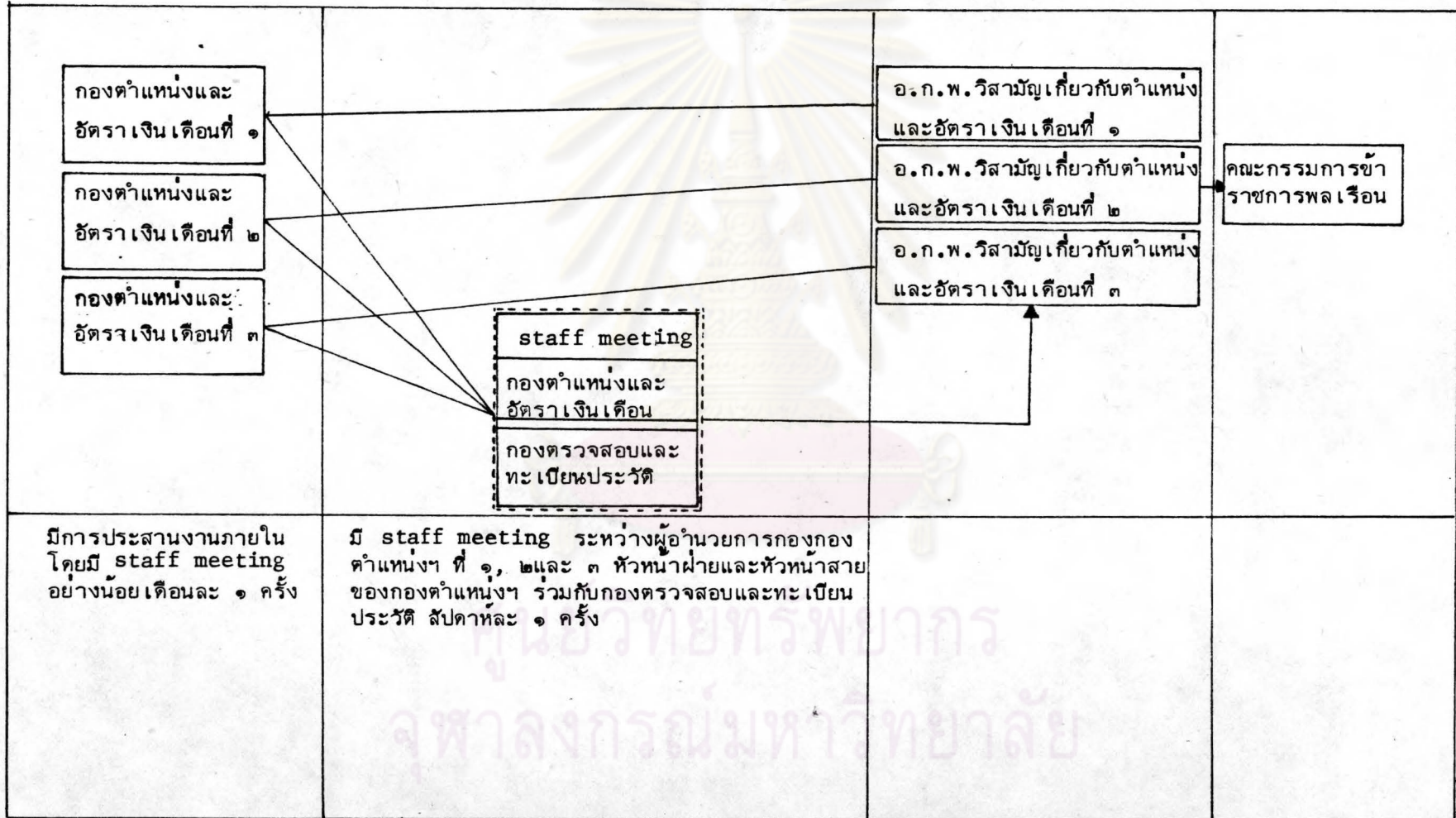
สำนักงานประมาณ กองวิเคราะห์

สำนักงาน ก.พ. กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน



แผนภูมิที่ ๑๗

การประสานงานภายในสำนักงาน ก.พ. เกี่ยวกับการพิจารณาตำแหน่งและอัตราเงินเดือน



ปรับปรุงระบบการก่อสร้างของราชการและโครงสร้างการแบ่งงานและกำหนดอัตราค่าจ้าง
ลูกจ้างประจำของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

กองจัดวางระบบงานแบ่งส่วนราชการในออกเป็น ๔ ฝ่าย (ดูแผนภูมิที่ ๑๘)
จากหน้าที่และความรับผิดชอบและการแบ่งส่วนราชการของกองจัดวางระบบงานดังกล่าว
ทำให้เห็นได้ว่า ฝ่ายจัดอัตราค่าจ้างและตำแหน่งและฝ่ายปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการ
เป็นงานที่มีความเกี่ยวข้องกับงานของกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน สำนักงาน
ก.พ. โดยฝ่ายปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการ
วิเคราะห์การจัดส่วนราชการในระดับกระทรวงซึ่งประกอบด้วยกรมต่าง ๆ ส่วนฝ่ายจัด
อัตราค่าจ้างและตำแหน่งก็ศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ
และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งบางตำแหน่งมีลักษณะคล้ายข้าราชการ เช่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์
นโยบายและแผน ฯลฯ ในขณะที่กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนวิเคราะห์การจัดส่วนราชการ
และกำหนดอัตราค่าจ้างระดับกองและต่ำกว่ากองและให้คำชี้แจง แนะนำช่วยเหลือ
หน่วยราชการต่าง ๆ ในการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตราค่าจ้างด้วยพร้อมทั้งวิเคราะห์คำ
ขอแบ่งส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุ
กรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

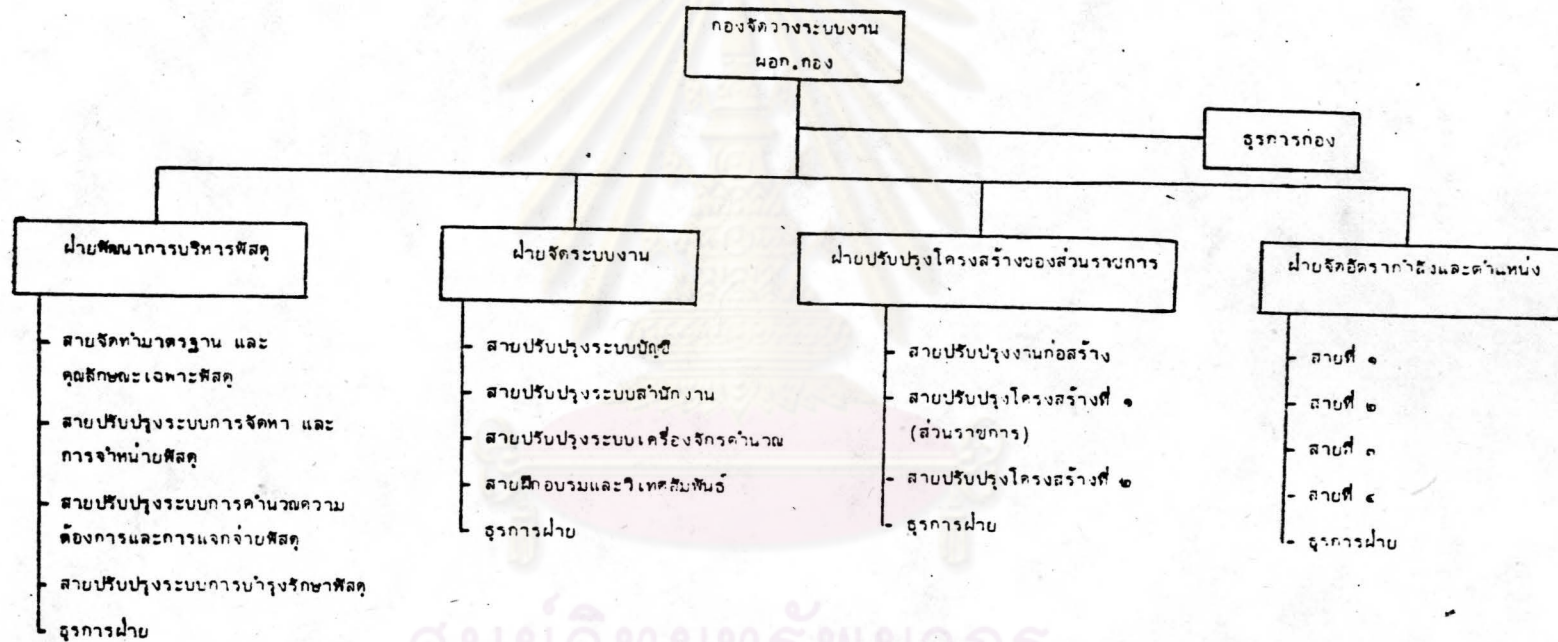
(๓) กองวิเคราะห์สำนักงานประมาณ

สำนักงานประมาณมีหน้าที่และความรับผิดชอบประการหนึ่งในการ
วิเคราะห์เพื่อจัดเตรียมจัดทำและบริหารงบประมาณประจำปีของส่วนราชการต่าง ๆ รวม
ทั้งงบประมาณ สำหรับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของส่วนราชการโดยมีการแบ่งมอบ
ภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้กับกองวิเคราะห์ที่ ๑-๔ แต่ละกองแบ่งงานออกเป็น
๒ งานคือ งานธุรการและงานงบประมาณซึ่งรับผิดชอบในการวิเคราะห์งบประมาณของ
ส่วนราชการต่าง ๆ

ในแต่ละปีงบประมาณหน่วยราชการต่าง ๆ จะส่งคำขอของงบประมาณ
สำหรับอัตราค่าจ้าง (เฉพาะอัตราใหม่) ของหน่วยราชการนั้น ๆ ภายในกรอบอัตราค่าจ้าง
ที่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้วมายังสำนักงานประมาณ สำนักงานประมาณโดยกองวิเคราะห์
ที่ ๑, ๒, ๓ และ ๔ จะวิเคราะห์คำขอดังกล่าวพร้อม ๆ กับคำของงบประมาณหมวดอื่น ๆ

แผนภูมิที่ ๑๘

การแบ่งส่วนราชการของกองจัดวางระบบงาน สำนักงานประมาณ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ของหน่วยราชการที่แต่ละกองวิเคราะห์รับผิดชอบอยู่

กองวิเคราะห์ที่ ๑, ๒, ๓ และ ๔ จะทำการพิจารณาคำขอโดยจะมีการประสานงานกันภายในกองวิเคราะห์ด้วยวิธีการประชุมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ผลการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ ระดับต้นจะผ่านการพิจารณาตามสายงานการบังคับบัญชาและไปยังผู้อำนวยการกองวิเคราะห์ก่อนส่งให้คณะกรรมการพิจารณางบประมาณพิจารณานุมัติในขั้นสุดท้าย (ดูแผนภูมิที่ ๑๔)

(๖) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในปัจจุบันนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังมีบทบาทน้อยมากในกระบวนการจัดสรรกำลังคน ทั้ง ๆ ที่เป็นหน่วยงานสำคัญที่รับผิดชอบด้านการวางแผนพัฒนาฯ ซึ่งหากการจัดสรรกำลังคนไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้

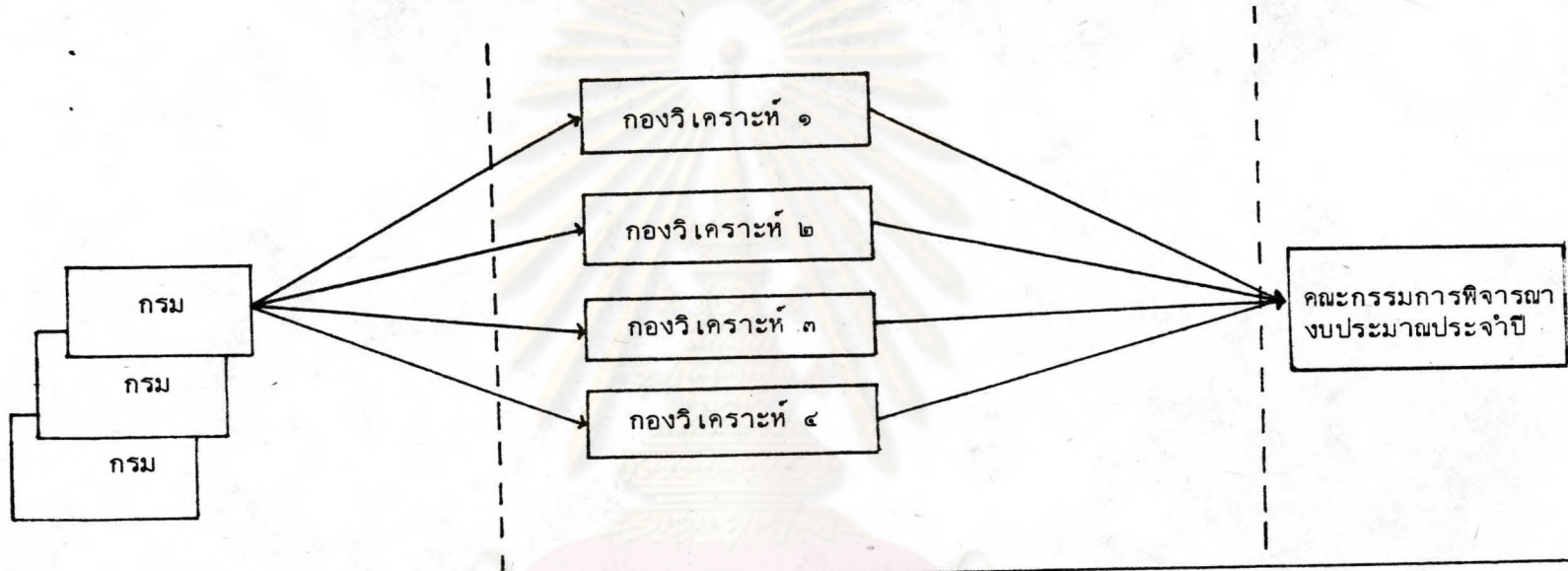
แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขปัญหาการไม่ประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาร่วมประชุมในระดับ อ.ก.พ. และให้เลขาธิการ สำนักงาน ก.พ. เป็นกรรมการในคณะกรรมการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วก็ตามผลก็ยังไม่ออกมาในลักษณะต่างหน่วยต่างทำ ทั้งนี้เนื่องจากยังขาดระบบวิธีปฏิบัติที่สอดคล้องดังกล่าวก็คือ

(๑) ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำแผนพัฒนาฯ ระยะ ๕ ปี สำนักงาน ก.พ. ก็จัดทำแผนอัตรากำลังของหน่วยราชการพลเรือนต่าง ๆ ระยะ ๓ ปี

(๒) แม้ว่าสำนักงาน ก.พ. จะพยายามกำหนดกรอบอัตรากำลังให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ก็กระทำได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑-๔ ที่ผ่านมายังขาดความชัดเจนที่จะสามารถแปรมาสู่ทางปฏิบัติได้และขาดแผนงานและโครงการที่ชัดเจนและเพียงพอที่จะดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สำคัญของแผนงานทำให้การกำหนดแผนอัตรากำลังหรือกรอบอัตรากำลังของหน่วยงานขาดความชัดเจนและขาดความสัมพันธ์

แผนภูมิที่ ๑๔

การปฏิบัติงานในการจัดสรรกำลังคนของกองวิเคราะห์ สำนักงานประมาณ



กรมส่งคำขออัตรากำลังซึ่งสำนักงาน ก.พ.ได้กำหนด
กรอบอัตรากำลังให้แล้วไปให้กองวิเคราะห์ สำนัก
งบประมาณพิจารณาเพื่อจัดสรรงบประมาณสนับสนุน
ประจำปีงบประมาณนั้น (ทั้งนี้หลังจากที่สำนัก
งบประมาณได้แจ้งยอดวงเงินของแต่ละส่วนราชการ
ที่ได้รับความเห็นชอบจาก ครม. แล้ว)

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์: ทำการวิเคราะห์คำขออัตรา
กำลังประจำปีของกรม ทั้งนี้โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์,
นโยบายของรัฐบาลและความจำเป็นเร่งด่วนของหน่วย
งาน และเสนอผลการวิเคราะห์ผ่านหัวหน้าสาย, หัวหน้า
ฝ่ายและผู้อำนวยการกองก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการฯ
เพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

คณะกรรมการฯ พิจารณา
อนุมัติ

ระหว่างกันและกันในระหว่างหน่วยงานที่จำเป็นต้องมีการผนึกกิจกรรมร่วมกัน

(๓) จากการที่กระทรวง ทบวง กรมมีขีดความสามารถจำกัดในการวางแผน จัดทำแผนงานและโครงการให้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เปรียบเทียบผลประโยชน์ที่จะได้รับกับทรัพยากรที่จะใช้ดำเนินโครงการที่หน่วยงานนั้น รับผิดชอบอยู่เพื่อสามารถจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการที่มีอยู่ได้ เมื่อกระทรวง ทบวง กรมยังมีขีดความสามารถจำกัดอยู่เช่นนี้ ทำให้การพิจารณากำหนดกรอบอัตรากำลังของสำนักงาน ก.พ. โดยการศึกษาวิเคราะห์นอกแผนงานโครงการที่หน่วยงานจะดำเนินการในระยะ ๓ ปีข้างหน้าจึงกระทำได้ในขอบเขตจำกัดไปด้วย

(๔) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขาดหน่วยงานที่จะรับผิดชอบงานด้านการบริหารงานพัฒนาโดยตรง ในขณะที่แผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารอย่างกว้าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการดำเนินการต่อไปในแง่ของการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติ เช่น คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณ เป็นต้น และกระทรวง ทบวง กรม เพื่อศึกษาทำข้อมูลและติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนา และประเมินผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนา เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับต่อไปเท่าที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีบทบาทน้อยมากในด้านการพัฒนาการบริหารโดยเพื่อจะมีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ ทั้ง ๆ ที่ก็ตระหนักว่าเป็นปัญหาสำคัญในการพัฒนาประเทศ

ง) ปัญหาและอุปสรรค

จากการศึกษาวิเคราะห์การจัดสรรกำลังคนดังกล่าวมาแล้วนั้นพบว่ามีลักษณะเด่นดังต่อไปนี้คือ

๑) องค์กรที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องในการวิเคราะห์โครงการสร้างและอัตรากำลังยังปฏิบัติงานค่อนข้างเป็นเอกเทศไม่สัมพันธ์กันเท่าที่ควร

๒) เท่าที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ ยังขาดระบบการติดตามและประเมินผล (monitoring and evaluation) ในแง่ของการบริหารงานบุคคลด้านการจัดสรร

กำลังคน กล่าวคือ สำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางด้านบริหารงานบุคคลมีภารกิจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของหน่วยราชการพลเรือนต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการกำกับดูแลให้มีข้าราชการทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพเป็นสัดส่วนที่สอดคล้องกัน แต่ในปัจจุบันยังขาดเครื่องมือและระบบการติดตามและประเมินผลในเรื่องนี้อยู่ และเมื่อมาพิจารณาถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลในสำนักงาน ก.พ.แล้วปรากฏว่าเป็นเพียงงานหนึ่งในกองวิชาการเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการวางแผนกำหนดอัตราของหน่วยราชการต่อไปในอนาคตซึ่งกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนรับผิดชอบอยู่ ดังนั้นวิธีปฏิบัติในปัจจุบันนี้คือกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนอาศัยเพียงแต่ปริมาณงานที่ทางหน่วยราชการส่งมาประกอบคำขออัตรากำลังและการส่งเจ้าหน้าที่ของกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไปสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ เท่านั้นขาดระบบข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เป็นระยะ ๆ ที่จะนำมาเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการพิจารณากำหนดกรอบอัตรากำลังต่อไปและยังทำให้เกิดระบบความสัมพันธ์กัน เป็นส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่วิเคราะห์อัตรากำลังกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการที่รับผิดชอบอยู่อีกด้วย

๓) กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน แบ่งความรับผิดชอบในการกำหนดตำแหน่งการให้ได้รับ เงิน เดือน เป็นรายกระทรวงและจะเห็นได้ว่า ๔ กระทรวงหลักในการพัฒนาชนบทมีกองตำแหน่งฯ แต่ละกองแยกกันรับผิดชอบทำให้การแก้ปัญหาที่ประเทศชาติเผชิญอยู่ไม่ เป็นไปในลักษณะการผนึกทรัพยากรกำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ หากเป็นไปแบบต่างกองต่างทำและทำให้การมองภาพรวมความต้องการด้านอัตรากำลังในอนาคตทั้งในภาพรวมทั้งประเทศและแต่ละสาขาการพัฒนากระทำได้ลำบาก

๒. ระดับกระทรวง

ในการพัฒนาประเทศ นอกจากจะมีแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมแล้วจำเป็นต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างระดับชาติกับระดับกระทรวงด้วย เพราะการบริหารราชการของไทยแบ่งงานของประเทศออกเป็นกระทรวงแต่ละกระทรวงต่างรับผิดชอบตามหน้าที่ไปในแต่ละสาขา กระทรวงหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยกรมหลายกรมไม่เท่ากัน และกรมยังแบ่งออกเป็นกอง แผนกลดหลั่น

กันลงไปตามสายการบังคับบัญชา นอกจากนี้ในกระทรวงหนึ่ง ๆ ยังมีรัฐวิสาหกิจสังกัดอยู่ด้วย

การที่จะให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงนั้น ๆ ปฏิบัติภารกิจ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ นั้นจำเป็นต้องมีแผนระดับกระทรวงทั้งแผนระยะ ๕ ปี และแผนประจำปีเพื่อใช้เป็นแนวทางในการประสานแผนงาน แผนเงินและแผนคนของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดให้ดำเนินไปอย่างสอดคล้องและเกื้อกูลกัน ตลอดจนเป็นเครื่องมือกำหนดแนวทางการบริหารงานของกระทรวงในช่วงระยะเวลาของแผนด้วย

กระทรวงจึงทำหน้าที่ทั้งผู้ประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณและสำนักงาน ก.พ. กับกรมกองที่รับผิดชอบการบริหารงานพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงและเป็นผู้ประสานงานของกรมต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจในสังกัดให้สอดคล้องกัน ในขณะนี้กระทรวงหลักที่รับผิดชอบงานด้านการพัฒนาชนบทคือกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงศึกษาธิการต่างก็มีแผนกระทรวงเป็นกรอบในการบริหารงานของกระทรวง

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้การบริหารการพัฒนาในระดับกระทรวงยังมีปัญหาอุปสรรคสำคัญอีกหลายประการคือ

๒.๑ ปัจจุบันนี้ในขณะที่รัฐบาลพยายามจัดองค์การบริหารการพัฒนาในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ/กิ่งอำเภอและตำบลหมู่บ้านให้มีเอกภาพในทุกระดับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. ๒๕๒๔ นั้นได้ละเลยที่จะปรับปรุงองค์การบริหารการพัฒนาในระดับกระทรวงด้วยเพราะเท่าที่ผ่านมา กระทรวงหลัก ๔ กระทรวงมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทระดับกระทรวงอยู่หลายชุดซึ่งมีทั้งรัฐมนตรีว่าการฯ และปลัดกระทรวงเป็นประธาน และปัจจุบันนี้จากการที่รัฐบาลเน้นความสำคัญของการพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่ชนบทยากจนมากทำให้กระทรวงหลัก ๔ กระทรวงต่างตั้งองค์การบริหารงานในรูปคณะกรรมการขึ้นมาหลายชุดต่างรูปแบบกันไปในแต่ละกระทรวงซึ่งเป็น



การสนองนโยบายพัฒนาชนบทของรัฐบาลปัจจุบัน (ดูตารางที่ ๒๔) คณะกรรมการบางชุดก็ เน้น เพื่อการบริหารงานพัฒนาชนบทยากจนเป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาพร้อมกับคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทในแต่ละกระทรวงมีอยู่เดิมอันเป็นผลพวงจากรัฐบาลชุดก่อน ๆ ก็ จะพบความหลากหลายในรูปคณะกรรมการระดับกระทรวงอยู่กันจะทำให้เกิดปัญหาการขาด เอกภาพในการบริหารงานพัฒนาชนบทในระดับกระทรวงได้

๒.๒ ตามหลักการบริหารการพัฒนาแล้ว กระทรวงจะต้องมีขีดความสามารถสูงในการประสานงานของกรมต่าง ๆ ในสังกัดให้สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาส่วนรวมของกระทรวง แต่จากการประเมินผลแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาพบว่า บทบาทของกระทรวงในการบริหารงานและควบคุมงานพัฒนาของกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวง อยู่ในขอบเขตจำกัดมาก รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงไม่มีบทบาทในการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการพัฒนาและการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงเท่าที่ควร กรมต่าง ๆ มีบทบาทมากกว่ากระทรวง สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ กระทรวงขาดหน่วยงานสมองหรือหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ (staff unit) ที่เข้มแข็งเป็นหน่วยแผนงาน เพื่อทำหน้าที่อันสำคัญและสลับซับซ้อนนี้

การที่หน่วยแผนงานกระทรวงยังไม่สามารถทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยการให้แก่กระทรวงได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคหลายประการคือ

ก) หน่วยแผนงานไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกระทรวง และอยู่ห่างจากศูนย์อำนาจทางการเมืองของกระทรวง (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ) ทั้ง ๆ ที่ปัจจัยดังกล่าวนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของหน่วยแผนงานที่ทำหน้าที่ประสานงานต่าง ๆ ภายในกระทรวง เท่าที่ผ่านมามีผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกระทรวงไม่ค่อยให้ความสนใจและไม่ใช้หน่วยวางแผนเท่าที่ควร ทำให้โอกาสที่หน่วยวางแผนจะ

๑ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙, หน้า ๓๔๘.

ตารางที่ ๒๔

องค์กรบริหารการพัฒนาของ ๔ กระทรวงหลักในการพัฒนาชนบท

กระทรวง	องค์กรบริหาร	องค์ประกอบ	หน้าที่
เกษตรและสหกรณ์	๑. คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชนบท ๒. คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชนบท	มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ เป็นประธาน อธิบดีกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเป็นกรรมการ มีรองปลัดกระทรวงฝ่ายพัฒนาเป็นประธาน ผู้อำนวยการกองแผนงานของแต่ละกรมเป็นกรรมการ	กำหนดนโยบายของกระทรวง เกษตรฯ เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทโดยส่วนรวม ประสานงานของแต่ละกรมเกี่ยวกับโครงการพัฒนาชนบทยากจนและประสานงานระหว่างกระทรวง เกษตรฯ กับคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ
มหาดไทย	๑. คณะกรรมการแผนมหาดไทย ๒. คณะกรรมการแผนพัฒนาชนบท	มีรัฐมนตรีว่าการฯ เป็นประธาน อธิบดีและผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ มีปลัดกระทรวงเป็นประธาน ผู้แทนกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ	กำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงานของกระทรวงและประสานการจัดทำแผนมหาดไทย กำหนดแผนงาน โครงการตลอดจนคัดเลือกโครงการของกระทรวงที่จะเสนอศปช.
ศึกษาธิการ	๑. คณะกรรมการบริหารงานพัฒนาชนบท	มีรัฐมนตรีว่าการฯ เป็นประธาน และอธิบดีกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็น	กำหนดแนวทางและวิธีดำเนินการพัฒนาชนบทด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาของชาติ ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาชนบท

ตารางที่ ๒๔ (ต่อ)

กระทรวง	องค์กรบริหาร	องค์ประกอบ	หน้าที่
ศึกษาธิการ (ต่อ)	๒. ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบท	เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ฯ จำนวน ๖ คน	ดำเนินงานตามโครงการพัฒนาชนบทของกระทรวงศึกษาธิการ ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการบริหารงานพัฒนาชนบท
สาธารณสุข	๑. คณะกรรมการประสานงานโครงการตามแผนพัฒนาชนบทยากจนในเขตพื้นที่เป้าหมาย (กพชย.) ๒. คณะกรรมการที่ปรึกษา กพชย.	นายแพทย์ใหญ่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน นายแพทย์ใหญ่ของกรมและผู้อำนวยการกองที่เกี่ยวข้อง ปลัดกระทรวงเป็นประธานและอธิบดีที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ	เป็นองค์กรกลางในการประสานแผนการปฏิบัติงาน ติดตามความก้าวหน้าและประมวลปัญหาอุปสรรคของการทำงาน เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขด้านการบริหารโครงการในทุกระดับแก่ผู้รับผิดชอบตลอดจนควบคุมและประเมินผลงานของโครงการ พิจารณากำหนดแนวนโยบายการพัฒนาชนบทยากจนในส่วนที่กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบ เพื่อเสนอแนะให้กระทรวงนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ของการจัดทำโครงการบริหารจัดการ ตลอดจนติดตามประเมินผล การให้คำปรึกษาและการตัดสินใจในทางการบริหารและการทำหน้าที่ประสานงานในระดับนโยบายการพัฒนาสาธารณสุขกับแผนพัฒนาชนบทยากจน

ได้รับการพัฒนาและการยอมรับจากกรมต่าง ๆ ในกระทรวงจึงมีน้อย และในการจัดทำแผนงานโครงการพัฒนาและงบประมาณของกรม นั้น กรมจะดำเนินการเองจนเสร็จแล้วก็เพียงแต่ส่งผ่านไปยังปลัดกระทรวงตามสายการบังคับบัญชา เพื่อนำส่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือสำนักงานงบประมาณเลยโดยมิได้ผ่านการวิเคราะห์จากหน่วยวางแผน นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงของกระทรวงมักจะต้องยอมอนุมัติตามที่กรม เสนอ เรื่องมาให้พิจารณา เพราะไม่มีข้อมูลและ เวลาที่จะมาพิจารณาประกอบ ดังนั้น เรื่องต่าง ๆ ที่กรม เสนอกระทรวงจึงมักจะได้รับ การอนุมัติโดยปราศจากการกลั่นกรองและวิเคราะห์อย่างรอบคอบ

ข) นอกจากปัญหาในข้อ ๒.๑ แล้วโดยตัวของหน่วยแผนงานก็ยังมีปัญหาภายในหลายประการกล่าวคือ

- ๑) ขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เนื่องจากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในหมวด เงิน เดือนสำหรับอัตราข้าราชการในแต่ละสายงานที่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้ว
- ๒) ขาดข้อมูลในงานของกระทรวงที่เป็นระบบและต่อเนื่อง
- ๓) ขาดการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบ
- ๔) ขาด เทคนิควิธีการในการจัดทำแผนอัน เป็นที่ยอมรับร่วมกันของกรมปฏิบัติ
- ๕) เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความ เข้าใจในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย
- ๖) ขรัญและกำลังใจของ เจ้าหน้าที่ต่ำ เพราะมองไม่เห็นความก้าวหน้าเมื่อ เปรียบ เทียบ เจ้าหน้าที่ในหน่วยปฏิบัติ
- ๗) หน่วยงานวางแผนของกระทรวงยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายอำนวยการของกระทรวงอย่างแท้จริง ทำให้ขาดการยอมรับจากส่วนราชการอื่นทั้งในและนอกกระทรวง

๓. ระดับกรม

กรม เป็นหน่วยงานปฏิบัติมีหน้าที่กำหนดแผนงาน จัดทำโครงการพัฒนาในรายละเอียดให้สอดคล้องกับนโยบายและ เป้าหมายของชาติและของกระทรวงโดยต้องมีทั้ง

ระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว ซึ่งการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาไว้ล่วงหน้าหลาย ๆ ปีเป็นสิ่งที่หน่วยราชการไทยโดยพยายามกระทำมากกว่าทศวรรษแล้ว แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะหน่วยราชการส่วนใหญ่ถนัดกับการจัดทำแผนเฉพาะปีเพื่อของบประมาณ

ในการบริหารราชการไทยปัจจุบัน หน่วยงานระดับกรมมีชื่อ หน้าที่ ความรับผิดชอบแตกต่างกันไป ทำให้ขนาดและความสำคัญไม่เท่าเทียมกัน กรมต่าง ๆ ในกระทรวงหลัก ๔ กระทรวงส่วนใหญ่จะมีกองแผนงานหรือเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เช่น กองวิชาการ กองโครงการ กองวิจัยและประเมินผล ฯลฯ แต่กองเหล่านี้ก็ทำหน้าที่คล้ายคลึงกันคือเป็นหน่วยวางแผน กรมต่าง ๆ ในปัจจุบันจะมีการจัดตั้งหน่วยงานวางแผนไว้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การเพื่อทำหน้าที่ศึกษาริเคราะห์ จัดทำแผนงานโครงการ ติดตามและประเมินผล ตลอดจนเป็นหน่วยข้อมูล สถิติต่าง ๆ ของหน่วยงาน

อย่างไรก็ตามการจัดองค์กรเพื่อการบริหารการพัฒนาในระดับกรมมีข้อน่าสังเกตหลายประการคือ

๒.๑ กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่ขาดองค์กรในรูปคณะกรรมการถาวรที่จะทำหน้าที่บริหารงานพัฒนาของกรมซึ่งรวมถึงการกำหนดนโยบาย เป้าหมายการพัฒนาและประสานการดำเนินงานของกองต่าง ๆ ในบางกรมที่มีก็มักเป็นในรูปคณะกรรมการไม่ถาวร (ad hoc committee) หรือมักใช้การประชุมกรมทำหน้าที่แทน ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานและขาดหน่วยงานกลางของกรมที่จะประสานงานของกรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองต่าง ๆ นอกจากนี้กรมที่มีขนาดใหญ่จะมีรองอธิบดีหลายคนและได้มีการแบ่งกองให้รับผิดชอบกันตามสายการบังคับบัญชา ทำให้การประสานงานยากลำบากขึ้น เมื่อไม่มีองค์กรกลางของกรมทำหน้าที่ประสาน

๒.๒ เมื่อวิเคราะห์ถึงการจัดองค์กรภายในของกรมจะพบว่า กรมส่วนใหญ่มีแผนงาน (หรือกองที่เรียกชื่ออื่นแต่ทำหน้าที่ เช่นเดียวกับกองแผนงาน) มีกองคลังรับผิดชอบงานด้านการคลังและงบประมาณ มีกองการเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการบริหารงานบุคคล ๗ จุดนี้ปรากฏว่า ด้ยเหตุความไม่ประสานงานระหว่างแผนงาน แผนเงินและ

แผนคนที่เกิดขึ้นในระดับชาติตั้งได้กล่าวมาแล้วได้ถูกจำลองมาในระดับกรมด้วย กล่าวคือ กรมมีกองแต่ละกองรับผิดชอบงานด้านการวางแผน การจัดทำงบประมาณและการบริหารงานบุคคล รับผิดชอบในแต่ละด้านซึ่งกองแผนงานจะมีบทบาทและความสำคัญน้อยที่สุดโดยเป็นเพียงผู้รวบรวมแผนงาน โครงการต่าง ๆ เสนอผ่านผู้บังคับบัญชาไปยังกระทรวงเท่านั้น โดยไม่ได้วิเคราะห์เพื่อตัดหรือเปลี่ยนแปลงแผนงานโครงการใด ๆ ของกองอื่น ๆ ให้ประสานกับแผนเงินและแผนคนเลย

๒.๓ เนื่องจากกองแผนงานเป็นหน่วยวิชาการ จึงมักจะขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เพราะส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องการอยู่กับกองปฏิบัติ (line) ซึ่งมีโอกาสได้ก้าวหน้ามากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ทำงานด้านวิชาการ

๒.๔ ขาดการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นระบบ ปัญหาเรื่องข้อมูลเป็นปัญหาที่สำคัญของการบริหารการพัฒนา ข้อมูลที่หน่วยงานต่าง ๆ มีอยู่มักจะไม่มีความคลาดเคลื่อนสูงและไม่ทันสมัยขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกองและระหว่างกรมกับกรมแต่ละกรมต่างก็จัดเก็บข้อมูลกันเองโดยไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่น จึงมักปรากฏว่าข้อมูลประเภทเดียวกันแต่ต่างหน่วยงาน เก็บจะไม่เหมือนกันทำให้การวางแผนการจัดทำแผนงานโครงการพัฒนามีความคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง

๒.๕ ขาดการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบ หน่วยราชการไทยส่วนใหญ่จะละเลยงานด้านติดตามและประเมินผลจะอาศัยแต่รายงานที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่รายงานมายังส่วนกลางเท่านั้น ขาดการตรวจสอบในพื้นที่ (spot check) ตามหลักของการติดตามและประเมินผลที่แท้จริง

๔. ระดับจังหวัด

จังหวัดเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นไทย เป็นจุดประสานนโยบายแผน แผนงานการพัฒนาของรัฐบาลกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการบริหารงานของจังหวัดยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการคือ

๔.๑ ปัญหาด้านการบริหาร

ก) แม้ว่าในระยะเวลาที่ผ่านมา ส่วนกลางจะเริ่มมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบที่ส่วนกลางมอบหมายให้ และการมอบอำนาจของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการสั่งการและบังคับบัญชาได้อย่างแท้จริงต้องอาศัยกิลผู้นำ (leadership) หรือความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในการประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ ในจังหวัดเพื่อปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลและสนองความต้องการของท้องถิ่น

ข) หน่วยงานด้านอำนวยการ (staff unit) ของผู้ว่าราชการจังหวัดคือ สำนักงานจังหวัดยังมีขีดความสามารถจำกัดในการทำหน้าที่ด้านอำนวยการหรือวิชาการแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด การตั้งสำนักงานจังหวัดมีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งทำหน้าที่เป็น เสนาธิการและช่วยเหลืองานบริหารทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยแบ่งแยกงานของสำนักงานจังหวัดเป็น ๒ ฝ่ายคือ ฝ่ายเลขานุการจังหวัด และประสานงานโครงการจังหวัด โดยมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ จำนวนหนึ่งแต่ผลการดำเนินงานของสำนักงานจังหวัดยังไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้าน เสนาธิการยังไม่สามารถจะช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดได้เท่าที่ควร โดยมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่สรุปได้ดังนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายประสานโครงการจังหวัด เป็นเจ้าหน้าที่ระดับชั้นผู้น้อยซึ่งขาดประสบการณ์และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานประสานโครงการหรือหลักวิชาการว่าด้วยกระบวนการวางแผนพัฒนา ตลอดจนขาดเจ้าหน้าที่ที่ความรู้พื้นฐานทางด้าน เศรษฐศาสตร์ สถิติ สังคมศาสตร์ สาธารณสุข การศึกษากายภาพ เป็นต้น

(๒) ขาดเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสที่มีความรู้และประสบการณ์ในสาขาต่าง ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ การเกษตร อุตสาหกรรม ความมั่นคงและการปกครอง และ สาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อมหรือกายภาพ เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำและคำ

ปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานกำหนด หรือวางนโยบาย แผนและ
โครงการพัฒนาจังหวัด

(๓) ัตราคำลังของสำนักงานจังหวัดไม่เพียงพอกับการกิจและหน้าที่ที่ได้รับ
มอบหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายประสานงานโครงการจังหวัดจึงถูกนำไปใช้งานฝ่ายเลขานุการ
เสมอ งานประสานโครงการจึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร

(๔) ขาดวัสดุ อุปกรณ์ และกำลังงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอ ทำให้
การปฏิบัติงาน เป็นไปด้วยความยากลำบาก

(๕) ขาดการสนับสนุนทางวิชาการด้านขบวนการวางแผนจากสำนักงานวาง
แผนของกระทรวงต่าง ๆ

(๖) ขาดการสับ เปลี่ยนหมุนเวียนระหว่าง เจ้าหน้าที่ฝ่ายประสานโครงการ
ของจังหวัดกับเจ้าหน้าที่วางแผนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์
และ เพื่อความก้าวหน้าในสายงานของ เจ้าหน้าที่วางแผน

(๗) ขาดสถาบันฝึกอบรมด้านวางแผน

๔.๒ ปัญหาด้านงบประมาณ

ก) อำนาจการบริหารงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดยังถูกจำกัด
ด้วยระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนดไว้มากมาย

ข) จังหวัดไม่สามารถหางบประมาณของจังหวัดเองได้

๕. ระดับอำเภอ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับอำเภอ เป็นการจำลองสภาพปัญหาในระดับจังหวัด
ลงมาสู่อำเภอ เพราะปัญหาต่าง ๆ ที่ประสบมีความคล้ายคลึงกัน ในปัจจุบันนี้อำเภอมีภารกิจ
ด้านการปกครองและการพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพราะอำเภอถือได้ว่าเป็นเสมือนด่านหน้า
สุดของการบริหารงานของรัฐ เนื่องจากมีหน่วยราชการของกระทรวงทบวงกรมเกือบทุก
หน่วยประจำอยู่ที่อำเภอ

๖. ระดับตำบล

โดยทั่วไปแล้ว การพัฒนาชนบท เป็นกระบวนการของความร่วมมือกันระหว่าง รัฐบาลและประชาชนในความพยายามที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าไปในทิศทางที่ เหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ แนวความคิด พื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาชนบทก็คือ การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท * ด้วย การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน (popular participation) ในที่นี้ หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนใน ๑) การตัดสินใจ (decision-making) ๒) การปฏิบัติตามที่ตัดสินใจ (implementation) ๓) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น (benefit) และ ๔) การประเมินผล (evaluation)^๑

เป็นที่ทราบแล้วว่าการพัฒนาชนบทของไทยแต่เดิมยึดถือวิธีการพัฒนาที่มาจาก เบื้องบน (top-down) โดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ในลักษณะของ "การ ประชาสงเคราะห์" ซึ่งเป็นการหยิบยื่นทุกอย่างให้แก่ประชาชนซึ่งผิดหลักของการพัฒนา ชนบทอย่างยิ่ง เพราะสิ่งที่สำคัญในการพัฒนาชนบทคือการที่ประชาชนผู้ที่จะได้รับผล ประโยชน์จากการพัฒนาจะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาด้วยโดยผ่าน องค์กรประชาชนระดับท้องถิ่น

ในระยะเวลา ๖-๗ ปีที่ผ่านมา องค์กรท้องถิ่นที่มีบทบาทในการพัฒนาชนบท ของไทยได้แก่องค์กรสภาตำบล โดยรัฐบาลได้เริ่มให้ความสนใจและความสำคัญแก่สภา ตำบลมากขึ้น เพราะพิจารณาเห็นว่า สภาตำบลมีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีศักยภาพที่จะ เข้าร่วมดำเนินกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่นได้มากกว่าองค์กรอื่น ดังนั้นในระยะหลัง ๆ นี้ สภาตำบลจึงมีส่วนในการบริหารโครงการพัฒนาชนบทมากขึ้น เช่น โครงการเงิน ฝิ่น โครงการ กสช. เป็นต้น นอกจากนี้เมื่อรัฐบาลได้ประกาศนโยบายพัฒนาชนบท

^๑ John M. Cohen and Norman T. Uphoff Rural Development Participation : Concepts and Measures for Project Design Implementation and Evaluation. p. 5-10.

แนวใหม่และมีโครงการพัฒนาชนบทยากจนต่าง ๆ ที่จะดำเนินงานในเขตชนบทมากขึ้น โดยการดำเนินโครงการเหล่านี้รัฐบาลได้ให้ความสำคัญแก่สภาตำบลในการบริหารโครงการพัฒนาชนบทยากจนร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) ด้วย

สภาตำบล เป็นองค์กรของประชาชนในระดับตำบลที่มีมานานกว่า ๒๐ ปีแล้ว โดยมีขึ้นหลังจากที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกลับจากการไปเยือนสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรปเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๘ และได้พบว่า การปกครองท้องถิ่นในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เหล่านี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อมซึ่งเป็นผลให้การบริหารงานต่าง ๆ เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เป็นส่วนใหญ่ แต่การบริหารงานตำบลหมู่บ้านในประเทศไทยนั้นยังถือความต้องการของทางราชการเป็นหลัก ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นก็ได้ จึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาจัดตั้งสภาตำบลขึ้นโดยรีบด่วน และกระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒๒/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๘๘ จัดตั้งสภาตำบลขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหน่วยงานที่จะบริหารงานตามความประสงค์ของแต่ละท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ทั้งนี้เพื่อปลุกประชาชนให้เอาใจใส่ในกิจกรรมรวมของท้องถิ่นของตน ความรู้สึกที่ว่าจะต้องรับผิดชอบคำสั่งจากอำเภอและจังหวัดหรือ เพิกเฉยต่อกิจการของส่วนร่วมจะได้หมดไป และได้มีการปรับปรุงรูปแบบสภาตำบลเพื่อแก้ไขปัญหาและให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒๒/๒๔๘๘ มาเป็นสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๗๕/๒๕๐๘ และสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๔ ซึ่งเป็นรูปแบบสภาตำบลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ (ดูแผนภูมิที่ ๒๐)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ ๓๒๖ ก็ยังประสบปัญหาและอุปสรรคสำคัญหลายประการคือ

๖.๑ รัฐบาลไม่มียุทธศาสตร์และมาตรการในการพัฒนาสภาตำบลที่ชัดเจนและดำเนินการอย่างต่อเนื่องที่ทุกกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางจะต้องนำไปปฏิบัติใน

แผนภูมิที่ ๒๐

สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖



แนวทางเดียวกัน

๖.๒ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยังไม่ได้ใช้สภาตำบลให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาด้านทุก ๆ ด้านอย่างจริงจัง โดยส่วนใหญ่สภาตำบลเป็นของกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว ดังนั้นกระทรวง ทบวง กรมอื่นจึงมักตั้งหน่วยงานของตนลงไปดำเนินการในสภาตำบลหมู่บ้านเอง และแม้แต่ในกระทรวงมหาดไทยเอง ก็มองสภาตำบลในแง่มุมที่แตกต่างกัน ทำให้การใช้สภาตำบลให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่จึงขาดความเห็นพ้องต้องกันในทิศทางเดียวกัน

๖.๓ จังหวัดและอำเภอไม่ได้ใช้สภาตำบลและกรรมการพัฒนาหมู่บ้านให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาทุกด้าน เช่น การขาดตรวจสอบวัดผลงาน ขาดการช่วยเหลือแนะนำไม่ประชุมคณะกรรมการสภาตำบลตามระเบียบ เป็นต้น

๖.๔ เจ้าหน้าที่ระดับอำเภอและตำบลที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบลก้าวทำงานของสภาตำบลโดยเป็นผู้ดำเนินการในกิจกรรมของสภาตำบลเสียเอง เช่น ในการวางแผนและการทำงานงบประมาณ เป็นต้น

๖.๕ การจัดองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นซ้ำซ้อนกันในพื้นที่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) กับจังหวัด (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) สภาตำบลกับตำบล ซึ่งเป็นการยากแก่การทำความเข้าใจของผู้ปฏิบัติภายในองค์กรนั้น ๆ และของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ และมีการใช้คน ทรัพย์สินและวัสดุซ้ำซ้อนกันจนแยกกันไม่ออก

๖.๖ คณะกรรมการสภาตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง และของสภาตำบล

๖.๗ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เข้าใจฐานะของตนเองในลักษณะของกรรมการสภาตำบลและใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านควบคุมการบริหารงานของสภาตำบล

๖.๘ งบประมาณในการดำเนินงานที่สภาตำบลได้รับจากภาษีอากรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีน้อย ไม่แน่นอนและต่อเนื่อง การขออนุมัติเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างล่าช้า

๖.๔ สภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ นั้นมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ขาดอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและไม่สามารถดำเนินกิจการใด ๆ ที่จะเป็นการหารายได้ของสภาตำบลได้ตามกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการบริหารการพัฒนาของรัฐในระดับต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์และข้อจำกัดทางด้านโครงสร้างการจัดองค์กรหน้าที่และวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาชนบทซึ่งในบางประเด็นก็ได้มีการศึกษาเพื่อหาจุดทางแก้ไขกันบางแล้ว แต่ก็ยังเป็นเพียงการมองเฉพาะส่วน ในแต่ละระดับเพียงอย่างเดียว ยังไม่มีการพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งหมดโดยมองจากภาพรวมทั้งระบบในทุกระดับก่อน แล้วจึงจะมาพิจารณาแก้ไขในแต่ละส่วนแต่ละระดับ

ดังนั้นหลังจากที่ได้วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละระดับ เพื่อให้เห็นภาพรวมของปัญหาแล้ว ต่อไปนี้จะได้เสนอทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในแต่ละระดับ ดังนี้

๑. ระดับชาติ

การแก้ไขปัญหาระดับชาติเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณและสำนักงาน ก.พ. มีรูปแบบของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีรูปแบบดังนี้

รูปแบบที่ ๑ : ปรับปรุงระบบการทำงานและการจัดองค์กรภายในของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณและสำนักงาน ก.พ.

รูปแบบที่ ๑ นี้เป็นการมุ่งแก้ไขระบบการทำงานและการจัดองค์กรภายในให้มีความสอดคล้องซึ่งกันและกันอัน เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณและสำนักงาน ก.พ. ร่วมกันเสนอต่อ

รองนายกรัฐมนตรี (นายสุนทร หงส์ลดารมภ์) เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๐ ไทย
ได้เสนอแนวทางแก้ไขสรุปได้ดังนี้^๑

๑. การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการพิจารณาแผนงานและโครงการ
การให้กระทรวงและทบวง เป็นอันดับแรก และกรมเป็นอันดับรอง ให้มีสมรรถภาพใน
การกำหนดแผนงาน โครงการและความสำคัญก่อนหลังในบรรดากิจกรรมต่างๆ ที่
กระทรวง ทบวง กรมรับผิดชอบอยู่ตาม เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาที่รัฐบาลกำหนดไว้

๒. จัดโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณและสำนักงาน ก.พ. ให้เป็นระบบ
(system) สอดคล้องสัมพันธ์กันและ เอื้ออำนวยต่อการประสานงานและมีการดำเนิน
งานไปตาม เป้าหมายของแผนพัฒนา

๓. กำหนดขั้นตอนการรายงานและติดตามผลของหน่วยราชการทั้ง ๓ ให้มี
ประสิทธิภาพและสามารถรายงานสถานการณ์และแก้ไขเหตุการณ์ได้ทันที่

จากข้อ เสนอแนะดังกล่าวข้างต้น ในระยะต่อมาได้มีการปรับปรุงใน
บางประเด็น เช่น การเริ่มกระจายอำนาจให้กระทรวงมีบทบาทจัดสรรวงเงินของ
กรมในสังกัดการกระจายอำนาจบริหารงบประมาณไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมาก
ขึ้น เปลี่ยนระบบงบประมาณจากแบบแสดงรายการเป็นแบบแสดงแผนงาน เป็นต้น แต่
อย่างไรก็ตามการปรับปรุงในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ในระหว่างเริ่มดำเนินการซึ่งยัง
มีปัญหาอุปสรรคหลายประการดังกล่าวมาแล้ว

นอกจากนี้ ข้อ เสนอแนะในประการที่ ๒ และ ๓ ยังมิได้รับการนำมาศึกษา
ในรายละเอียด เพื่อแปรไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังและรัฐบาลเพิ่งจะเริ่มให้ความสนใจ
โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาปรับ

^๑ บันทึกข้อความ เรื่อง ข้อ เสนอแนะแนวทางการประสานงานระหว่าง สศช.,
สง.ป., และ ก.พ. ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๑

ปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการสำนักงานประมาณ (ตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่ ๔๑/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๔) และแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่ ๒๔/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๔) ซึ่งผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการสำนักงานประมาณได้เสนอให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการแล้วแต่สำหรับอีก ๒ หน่วยงานคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานประมาณ ยังไม่ปรากฏผลการศึกษา

ดังนั้นในที่นี้จึงได้ เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงระบบและการจัดองค์กรสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ โดยนำเอาการปรับปรุงสำนักงานประมาณของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมาประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อให้โครงสร้างและระบบงานของทั้ง ๓ หน่วยงานสัมพันธ์สอดคล้องกัน.

๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑.๑ ปรับปรุงกระบวนการวางแผน (planning process) ของหน่วยงานให้ครบวงจร เพื่อให้สามารถระดมทรัพยากรที่หน่วยงานมีอยู่ทั้งหมดไปสู่การวางแผนและการกำหนดตระเตรียมโครงการที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศได้อย่างแท้จริง

๑.๒ เพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๑.๑ จึงควรปรับปรุงองค์กรภายในดังนี้ (ดูตารางที่ ๒๕.)

๑.๒.๑ จัดตั้งกองพัฒนาระบบวางแผนและการบริหารการพัฒนา เพื่อทำหน้าที่ศึกษาระบบการวางแผนให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบใหม่ ตลอดเวลาให้ความช่วยเหลือแนะนำแก่กระทรวง ทบวง กรมให้สามารถพัฒนาขีดความสามารถในการวางแผนการจัดทำแผนโครงการที่ประสานสอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ เป็นอย่างดี และทำหน้าที่ประสานกับกอง

ตารางที่ ๒๕

เปรียบเทียบการแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อนและหลังปรับปรุง

ก่อนปรับปรุง	หลังปรับปรุง	หมายเหตุ
๑. สำนักงาน เลขาธิการกรม	๑. สำนักงาน เลขาธิการกรม	
๒. กองวางแผน เศรษฐกิจและสังคม	๒. กองวางแผน เศรษฐกิจและสังคม	
๓. กองวางแผน เตรียมพร้อมด้าน เศรษฐกิจ	๓. กองวางแผน เตรียมพร้อมด้าน เศรษฐกิจ	
๔. กองวางแผน ประชากรและกำลังคน	๔. กองวางแผน ประชากรและกำลังคน	
๕. กองวางแผน ภาค	๕. กองวางแผน ภาค	
๖. กองวางแผน เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	๖. กองวางแผน เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	
๗. กองบัญชีประชาชาติ	๗. กองบัญชีประชาชาติ	
๘. กองศึกษาภาวะ เศรษฐกิจและเผยแพร่ผลการพัฒนา	๘. กองติดตามผลประเมินผล	เสนอให้ปรับปรุงงานของกองศึกษาฯ ใหม่และเปลี่ยนชื่อกอง
๙. กองโครงการพื้นฐาน เศรษฐกิจ	๙. กองโครงการพื้นฐาน เศรษฐกิจ	
๑๐. กองโครงการพัฒนาชนบท	๑๐. กองวางแผนพัฒนาชนบท	ปรับปรุงงานของกองโครงการพัฒนาชนบทใหม่และรวมงานสพช. เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองใหม่ด้วย
๑๑. กองโครงการ เศรษฐกิจ	๑๑. กองโครงการ เศรษฐกิจ	
๑๒. กองโครงการ สังคม	๑๒. กองโครงการ สังคม	
๑๓. ศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ	๑๓. ศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ	
๑๔. กองพัฒนาระบบวางแผนและการบริหารการพัฒนา	๑๔. กองพัฒนาระบบวางแผนและการบริหารการพัฒนา	เสนอให้จัดตั้งขึ้นใหม่

พัฒนาระบบงานและการบริหารสำนักงานประมาณ (ซึ่งจะตั้งขึ้นตามโครงสร้างใหม่) คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ และกระทรวง ทบวง กรมในการกำหนดนโยบายการพัฒนา ระบบราชการในแผนพัฒนาฉบับต่อไป

๒) ปรับปรุงระบบงานด้านติดตามและประเมินผล (monitoring and evaluation) ให้เข้มแข็งโดยจัดตั้งกองติดตามและประเมินผล เพื่อรับผิดชอบหน้าที่นี้เป็นการเฉพาะ โดยมีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการพัฒนาโดยส่วนรวมตามแผนพัฒนา เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับให้กองวางแผนต่าง ๆ ในการวางแผนและจัดทำโครงการพัฒนาต่อไป ในการดำเนินการตามข้อนี้กระทำได้โดยการปรับปรุงงานของกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนาให้รับผิดชอบงานติดตามและประเมินผลให้เด่นชัด

๓) รวมศูนย์ประสานการพัฒนาชนบท (ศปช.) เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองโครงการพัฒนาชนบท ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันนี้การดำเนินงานของ ศปช. ยังมีลักษณะชั่วคราว กล่าวคือ มีการระดมบุคคลากรจากกองต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาช่วยบริหารการงานของ ศปช. ซึ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การพัฒนาชนบทเป็นงานที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและเป็นงานระยะยาวแล้ว ศปช. ควรมีสถานภาพที่ถาวรคือ มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานนี้โดยตรง นอกจากนี้ แม้ว่า นโยบายพัฒนาชนบทแนวใหม่จะมีการแยกพื้นที่ชนบทออกเป็น ๒ ส่วนคือ เขตชนบททั่วไปกับเขตชนบทยากจนก็ตาม แต่การดำเนินงานในเขตพื้นที่ชนบททั้งสองจะต้องมีความสัมพันธ์เกื้อกูลซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด โดยปัจจุบันนี้กองโครงการพัฒนาชนบท เป็นผู้รับผิดชอบในการประสานโครงการพัฒนาชนบทที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอมาในเขตชนบททั่วไป ในขณะที่ ศปช. รับผิดชอบในเขตชนบทยากจน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แม้จะมีการแยกพื้นที่ชนบทแต่งงานของทั้งกองโครงการพัฒนาชนบทและ ศปช. เป็นงานที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันจึงไม่สมควรที่จะให้งานทั้งสองแยกจากกัน แนวทางที่ควรจะดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่มากที่สุดคือ การรวมงานของกองโครงการพัฒนาชนบทและ ศปช. เข้าด้วยกัน เป็น "กองแผนงานพัฒนาชนบท"

อย่างไรก็ตามการจัดองค์กรสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวจะเป็นไปได้จำเป็นต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาและต้องมีการนำเอา "ระบบแผน" มาใช้อย่างจริงจังด้วย

๒. สำนักงบประมาณ

จากการที่สำนักงบประมาณได้นำเอาระบบงบประมาณแบบแผนงาน (programe budgeting) มาใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๕ ทำให้มีความจำเป็นต้องปรับปรุงการจัดองค์กรของสำนักงบประมาณให้เอื้ออำนวยต่อระบบงบประมาณแบบใหม่ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการสำนักงบประมาณ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๔ และคณะกรรมการฯ ได้เสนอผลการศึกษาต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ แล้ว โดยในการปรับปรุงสำนักงบประมาณครั้งนี้ได้เพิ่มจำนวนกองจากเดิม ๘ กอง เป็น ๑๐ กอง ๑ ศูนย์ หรือเท่ากับเพิ่ม ๒ กอง ๑ ศูนย์ (ฐานะเทียบเท่ากอง) (ดูตารางที่ ๒๖) และการจับกลุ่มในระดับต่ำกว่ากองเพิ่มจากเดิม ๒๕ ฝ่าย ๘๓ สายงานเป็น ๔๒ ฝ่าย ๑๒๘ สายงานหรือเท่ากับเพิ่ม ๑๗ ฝ่าย ๔๕ สายงาน^๑

จากการปรับปรุงสำนักงบประมาณตามรายงานการศึกษาของคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ นี้มีข้อน่าสังเกตหลายประการคือ

๒.๑ ตามโครงสร้างองค์กรสำนักงบประมาณใหม่นี้ เน้นความสำคัญของงานวิชาการให้มีบทบาทมากขึ้นในการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิเคราะห์งบประมาณซึ่งถือเป็นงานหลักที่สำคัญของสำนักงบประมาณ โดยการปรับปรุงบทบาทและหน้าที่ของกองจัดวางระบบงานและกองวิชาการเดิม กำหนดชื่อใหม่เป็น "กองพัฒนาระบบงานและการบริหาร" และ "กองกฎหมายและมาตรฐานงบประมาณ" ตามลำดับ

กองพัฒนาระบบงานและการบริหาร ทำหน้าที่ประสานสอดคล้องทั้งด้านวิชาการและวิเคราะห์งบประมาณโดยจะรับผิดชอบในการวิเคราะห์โครงสร้างพัฒนาระบบ

^๑ คณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการสำนักงบประมาณ, รายงานการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการสำนักงบประมาณ เล่มที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ, ๒๕๒๕), หน้า ๒๔.

ราชการ พัฒนาการบริหารพัสดุ กำหนดมาตรฐานอัตราค่าจ้างและมาตรฐานการปฏิบัติงานให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะการปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและให้มีการฝึกอบรมแก่ส่วนราชการทั่วไปเกี่ยวกับระบบและวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้โดยจะประสานงานกับกองพัฒนาระบบวางแผนและการบริหารการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกองพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล สำนักงาน ก.พ. (ซึ่งทั้งสองกองนี้ได้เสนอแนะให้จัดตั้งขึ้นในหน่วยงานทั้งสอง)

สำหรับกองกฎหมายและมาตรฐานงบประมาณเป็นกองที่แยกฝ่ายกฎหมายที่มีอยู่เดิมออกมาและยกฐานะสายงานที่เคยจัดทำมาตรฐานวัสดุครุภัณฑ์และที่ดิน เป็นฝ่ายและกำหนดให้มีฝ่ายกำหนดมาตรฐานต่อหน่วย (unit cost) เพราะการกำหนดให้มีมาตรฐานที่มีเกณฑ์แน่นอนและการกำหนดให้มีราคาต่อหน่วยจะเป็นก้าวสำคัญในการนำไปสู่ระบบงบประมาณแบบใหม่

๒.๒ มีการปรับปรุงกองวิเคราะห์ ซึ่งเป็นกองที่เป็นหัวใจของสำนักงานงบประมาณโดยรวมงานที่คล้ายคลึงกันหรือสัมพันธ์เข้าด้วยกัน เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปได้อย่างถูกต้องและไม่ซ้ำซ้อนกัน และให้เกิดการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ โดยกำหนดให้มีกองที่ทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณออกเป็น ๖ กอง โดยยึดกลุ่มงานตามลักษณะสาขา (sector) เป็นหลัก มีชื่อดังต่อไปนี้

- (๑) กองงบประมาณฝ่ายบริหารทั่วไป
- (๒) กองงบประมาณฝ่ายเศรษฐกิจ ๑
- (๓) กองงบประมาณฝ่ายเศรษฐกิจ ๒
- (๔) กองงบประมาณฝ่ายความมั่นคง
- (๕) กองงบประมาณฝ่ายการศึกษา
- (๖) กองงบประมาณฝ่ายสาธารณสุขและสาธารณสุขการ

๒.๓ ปรับปรุงระบบข้อมูลให้เป็นระบบ มีการบริหารข้อมูลที่ต้องการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับระบบงบประมาณแบบใหม่ จึงได้มีการจัดตั้งศูนย์

ตารางที่ ๒๖

เปรียบเทียบการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานประมาณก่อนและหลัง
การปรับปรุงตามผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ

ก่อนปรับปรุง	หลังปรับปรุง
๑. กองกลาง ๒. กองวิชาการ ๓. กองจัดวางระบบงาน ๔. กองประเมินผลและรายงาน ๕. กองวิเคราะห์ ๑ ๖. กองวิเคราะห์ ๒ ๗. กองวิเคราะห์ ๓ ๘. กองวิเคราะห์ ๔	๑. กองกลาง ๒. กองกฎหมายและมาตรฐาน งบประมาณ ๓. กองพัฒนาระบบงานและการ ๔. กองประเมินผลและรายงาน ๕. กองงบประมาณฝ่ายการศึกษา ๖. กองงบประมาณฝ่ายบริหารทั่วไป ๗. กองงบประมาณฝ่ายความมั่นคง ๘. กองงบประมาณฝ่ายเศรษฐกิจ ๑ ๘. กองงบประมาณฝ่ายเศรษฐกิจ ๒ ๑๐. กองงบประมาณฝ่ายสาธารณสุขและ สาธารณูปการ ๑๑. ศูนย์ระบบสารสนเทศ การงบ งบประมาณ

ที่มา : คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการสำนักงานประมาณ,
รายงานการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการสำนักงานประมาณ เล่มที่ ๑

ระบบสารสนเทศ ทำหน้าที่ในลักษณะอำนวยการ (staff) ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านตัวเลขข้อมูลงบประมาณ เศรษฐกิจการคลัง นโยบายเงินกู้ตลอดจนงานตามนโยบายของรัฐต่าง ๆ ทั้งปกติและโครงการพิเศษ เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งการในเรื่องการงบประมาณได้เป็นไปโดยรอบคอบและถูกต้อง

๓. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

เนื่องจากงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.พ. เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันหลายหน่วยงานคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ซึ่งความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในขณะนี้มิได้มีอยู่อย่างเป็นทางการ แต่มีอยู่ในลักษณะที่ข้าราชการระดับสูงของแต่ละหน่วยงานได้รับแต่งตั้งเข้าไปเป็นกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ และข้าราชการระดับกลางและระดับล่างของกองที่เกี่ยวข้องของสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานงบประมาณมีบทบาทในการเป็นอนุกรรมการ เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนและเป็นระบบดังนี้ (ดูตารางที่ ๒๗)

๓.๑ จัดองค์กรและระบบงานของสำนักงาน ก.พ. ให้สอดคล้องกับข้อ

๓.๒ และสอดคล้องกับข้อ เสนอในการปรับปรุงสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังกล่าวมาแล้ว และข้อ เสนอในการปรับปรุงสำนักงานงบประมาณของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ทั้งนี้โดยดำเนินการดังนี้

ก) ปรับปรุงงานของกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนทั้ง ๓ กอง โดยรวมงานที่คล้ายคลึงกันหรือสัมพันธ์กัน เข้าด้วยกัน เพื่อให้การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของหน่วยงานต่าง ๆ สามารถสนับสนุนเกื้อกูลกันและไม่ซ้ำซ้อนกันโดยยึดกลุ่มงานเป็นสำคัญแทนการยึดหน่วยงานรายการตรงดังเช่นปัจจุบัน ทั้งนี้โดยอาจกำหนดให้มีกองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนจาก ๓ กอง เป็น ๖ กอง ให้สอดคล้องกับกองงบประมาณฯ สำนักงานงบประมาณหรือรวมกลุ่มงานให้กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนทั้ง ๓ กอง รับผิดชอบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณงานที่จะต้องรับผิดชอบซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาในรายละเอียด

ตารางที่ ๒๗

เปรียบเทียบการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการ
ข้าราชการพลเรือน ก่อนและหลังการปรับปรุง

ก่อนปรับปรุง	หลังปรับปรุง	หมายเหตุ
๑. สำนักงานเลขาธิการกรม ๒. กองคลัง ๓. กองวิชาการ ๔. กองตำแหน่งและอัตรา เงินเดือนที่ ๑ - ๓ ๕. กองวินัย ๖. กองอุทธรณ์และร้องทุกข์ ๗. กองตรวจสอบและทะเบียน ประวัติ ๘. กองการศึกษาต่างประเทศ ๙. สำนักงานดูแลนักเรียนใน ต่างประเทศ ๑๐. ศูนย์พัฒนาข้าราชการพล เรือน	๑. สำนักงานเลขาธิการกรม ๒. กองคลัง ๓. กองตำแหน่งและอัตรา เงินเดือนที่ ๑ - ๓ ๔. กองพัฒนาระบบบริหาร งานบุคคล ๕. กองวินัย ๖. กองอุทธรณ์และร้องทุกข์ ๗. กองตรวจสอบและทะเบียน ประวัติ ๘. กองการศึกษาต่างประเทศ ๙. สำนักงานดูแลนักเรียน ในต่างประเทศ ๑๐. ศูนย์พัฒนาข้าราชการ พลเรือน ๑๑. กองติดตามและประ เมินผล	ปรับปรุงหน่วยราชการ ในความรับผิดชอบของ แต่ละกองให้สอดคล้อง กับกองงบประมาณ (ที่จะ ตั้งขึ้นใหม่) ของสำนักงบ ปรมาณ ปรับปรุงงานของกอง วิชาการใหม่ ปรับปรุงงานติดตาม ประเมินผลในฝ่าย แผนงานและประ เมินผล กองวิชาการ ขึ้น เป็นกอง

ละ เชียดต่อไป

ข) ปรับปรุงงานด้านบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพโดยแยกงานในฝ่ายแผนงานและประเมินผล กองวิชาการมาตั้งเป็นกองติดตามและประเมินผล มีหน้าที่ติดตามและประเมินผลด้านบริหารงานบุคคล เช่น การติดตามและประเมินผลการทำงานของหน่วยงาน ก. หลังจากได้รับอัตราค่าจ้างเพิ่มจาก ก.พ. (และได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว) ว่าสามารถปฏิบัติงานได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานโครงการที่วางไว้หรือไม่มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร เป็นต้น เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับกองตำแหน่งและอัตราเงิน เดือนในการกำหนดกรอบอัตราค่าจ้างหรือปรับปรุงกรอบอัตราค่าจ้างของหน่วยงานนั้น ๆ ต่อไป

ค) เน้นบทบาทของกองทางด้านวิชาการให้เด่นชัดตามภาระหน้าที่และให้สอดคล้องกับการบริหารงานตามแผนงานโครงการ ซึ่งควรปรับปรุงบทบาทและหน้าที่ของกองวิชาการโดยเน้นงานด้านพัฒนาระบบและมาตรฐานงานบุคคลให้เด่นชัดขึ้น กำหนดชื่อใหม่เป็น "กองพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล" เพื่อทำหน้าที่ประสานสอดคล้องทั้งทางด้านวิชาการและการวิเคราะห์ตำแหน่งและอัตราเงิน เดือน โดยเฉพาะจะสามารถช่วยกองตำแหน่งและอัตราเงิน เดือนในด้านการกำหนดมาตรฐานอัตราค่าจ้างมาตรฐานตำแหน่ง ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ซึ่งกองพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและกองกฎหมายและระเบียบจะต้องทำงานประสานสอดคล้องซึ่งกันและกันด้วย

ง) ปรับปรุงระบบข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลต่อไป ทั้งนี้โดยการปรับปรุงงานของกองตรวจสอบและทะเบียนให้ เป็นศูนย์ข้อมูลกลางด้านบริหารงานบุคคล ทั้งนี้เพราะงานที่กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติรับผิดชอบในขณะนี้ก็ครอบคลุมข้อมูลที่สำคัญในการบริหารบุคคลเป็นส่วนใหญ่ เช่น จำนวนและระดับตำแหน่งในแต่ละสายงานและแต่ละส่วนราชการตามที่ ก.พ. กำหนด การบรรจุแต่งตั้ง ทะเบียนประวัติข้าราชการ เป็นต้น

๔. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

๔.๑ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ซึ่งเป็น

องค์กรกลางรับผิดชอบในการปฏิรูประบบราชการฯ ควรจัดทำแผนแม่บทพัฒนาการบริหาร เป็นแม่บทระดับชาติที่จะใช้ เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการปฏิรูประบบ ราชการไทยทั้งระบบให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ต่อไป

๔.๒ ในการดำเนินการตามข้อ ๔.๑ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ เป็นคณะกรรมการระดับชาติ มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งจะต้องมีแผนแม่บทและจำเป็นต้องมีคณะเจ้าหน้าที่ที่ทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ จัดทำรายงานขั้นต้น เสนอให้คณะอนุกรรมการและคณะกรรมการ ปฏิรูประบบราชการฯ จัดทำรายงานขั้นต้น เสนอให้คณะอนุกรรมการและคณะกรรมการ ปฏิรูประบบราชการฯ พิจารณาแต่ปัจจุบันนี้ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ยัง ไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ สามารถปฏิบัติภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพมีแนวทางในการแก้ไข ๒ แบบดังนี้ (ดูแผนภูมิที่ ๒๑)

แบบแรก จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ทำหน้าที่ เป็นสำนักงาน เลขานุการที่ถาวรให้แก่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ

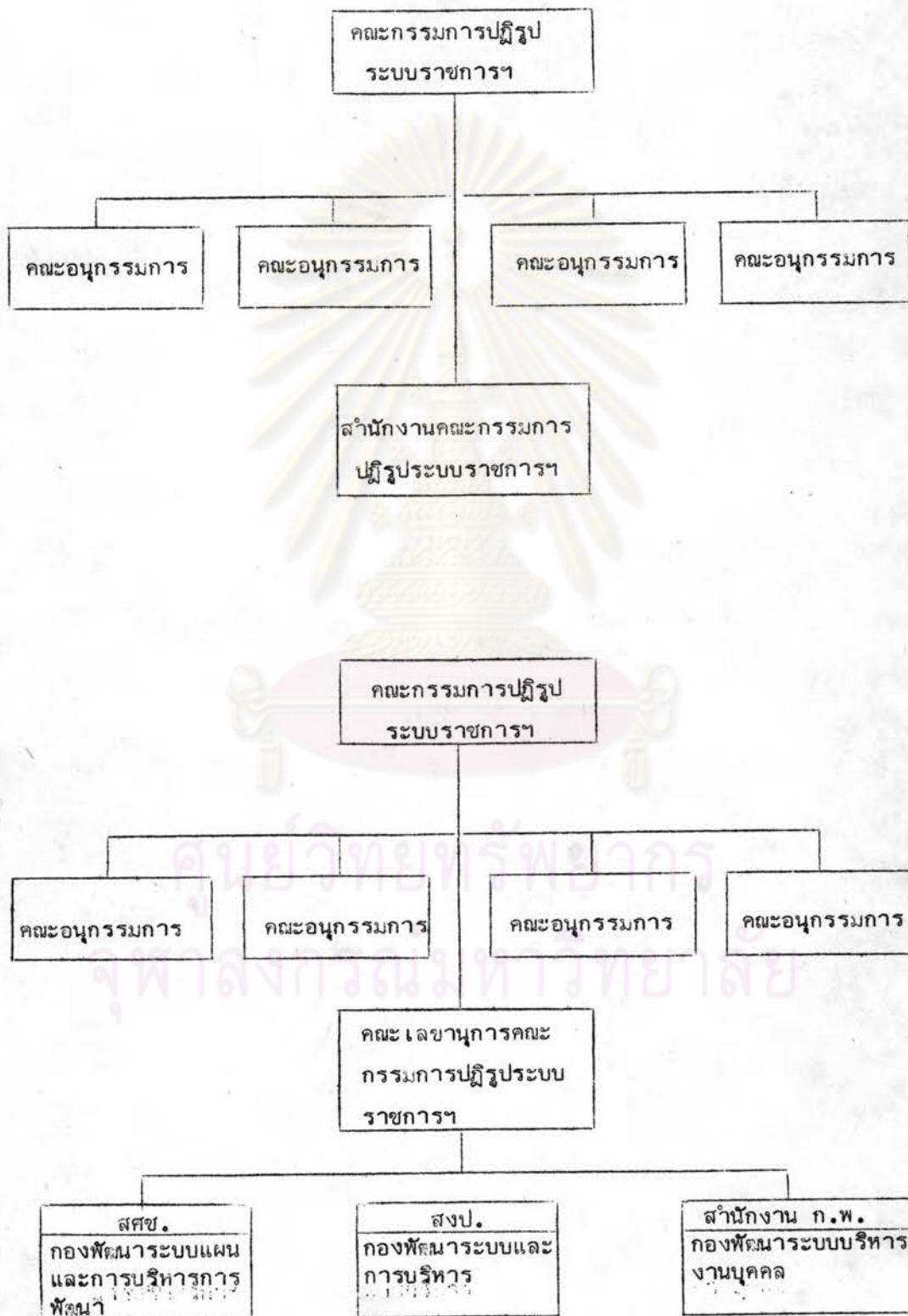
แบบที่สอง จัดตั้งคณะ เลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกองที่เกี่ยวข้องจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณและสำนักงาน ก.พ. (ซึ่งได้ปรับปรุงแล้วตามข้อ เสนอแนะดังกล่าวมาแล้วข้างต้น) โดยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานทั้งสามจะมาประจำช่วย งานด้าน เลขานุการให้แก่คณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ

ผลดีผล เสียของรูปแบบทั้งสองคือ

๑. การจัดตั้งตามรูปแบบแรกจะทำให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ มีหน่วยงานทำหน้าที่ เลขานุการ เป็นการถาวร แต่ในอีกแง่หนึ่งงานด้านการปฏิรูประบบ ราชการฯ มีความ เกี่ยวข้องกับการเมืองมาก กล่าวคือจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุน

แผนภูมิที่ ๒๑

ตัวแบบการจัดตั้งหน่วยงาน เลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ



ทางการเมือง (political support) จากรัฐบาลจึงจะทำให้งานนี้ดำเนินไปได้ ซึ่งหากรัฐบาลต่อไปไม่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ คณะกรรมการชุดนี้ก็อาจไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ต่อไปให้เกิดผลได้และทำให้ทีมงานของสำนักงานเลขาธิการฯ ลดน้อยลงด้วย อาจก่อให้เกิดความสูญเสียและสิ้นเปลืองด้านกำลังคนโดยไม่คุ้มกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ

๒. ตามรูปแบบที่สอง จะก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสามในการพัฒนาระบบราชการในแต่ละด้านที่รับผิดชอบ (ระบบการวางแผน, ระบบการงบประมาณและระบบการบริหารงานบุคคล) แต่ทั้งนี้รูปแบบที่สองจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อได้มีการปรับปรุงการจัดองค์กรภายในของหน่วยงานทั้งสามดังได้เสนอแนะมาแล้วข้างต้น

รูปแบบที่สอง : จัดตั้ง "สำนักนโยบายและแผนแห่งชาติ" โดยรวมสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. เข้าเป็นหน่วยเดียวกัน

การดำเนินการตามรูปแบบที่สองนี้กล่าวได้ว่าเป็นการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการพัฒนาในระดับชาติ เพราะเป็นการรวมหน่วยงานหลักทางด้านการบริหารการพัฒนาประเทศ เข้าเป็นหน่วยเดียวกันซึ่งคล้ายกับข้อเสนอของธนาคารโลกที่เสนอให้รวมหน่วยงานทั้งสาม เข้าด้วยกัน

แนวคิดในการเสนอให้รวมหน่วยงานทั้งสาม เข้าเป็นหน่วยเดียวกันและจัดตั้งสำนักนโยบายและแผนแห่งชาติขึ้นก็เพื่อให้ เป็นแกนกลางประสานงานด้านการบริหารการพัฒนาประเทศโดยมีกลไกทางด้านแผนงาน แผนเงินและแผนคนช่วยในการประสานงาน กำกับ เร่งรัดการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และเพื่อให้สำนักนโยบายและแผนแห่งชาติทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรให้มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง โดยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นผู้รับผิดชอบงานของกระทรวง ทั้งนี้ สำนักนโยบายและแผนแห่งชาติ ควรมีอำนาจในการเสนอแนะแนวนโยบายการพัฒนาประเทศ วิเคราะห์กลั่นกรองและประสานแผนงาน โครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวงกรม

ตลอดจนรัฐวิสาหกิจ และพิจารณาวางแผนการจัดสรรงบประมาณและกำลังคนควบคู่กันไปด้วยเพื่อให้เกิดการประสานงานทั้งด้านแผนงาน แผนเงินและแผนคนโดยคำนึงถึงความก่อนหลังตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ และนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ยังจะทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการใช้ทรัพยากรของรัฐที่จัดสรรให้แก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ด้วยโดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้มีจุดอ่อนหลายประการดังกล่าวคือ

๑. การรวมหน่วยงานทั้งสาม เข้า เป็นหน่วยเดียวกันในลักษณะคล้ายเป็นกระทรวงใหญ่ (super-ministry) ซึ่งในอดีตก็มีความพยายามในลักษณะเช่นนี้มาแล้วคือ การตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยรวมงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เข้าไว้ภายใต้กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ แต่ก็ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่คาดหวัง เพราะปัญหาการประสานงานภายในกระทรวงและการที่กระทรวงมีขนาดใหญ่เกินไปขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน ดังนั้นการรวมหน่วยงานทั้งสาม เข้า เป็นหน่วยเดียวกันก็อาจประสบปัญหาดังกล่าวได้

๒. เนื่องจากการดำเนินการตามรูปแบบที่สองนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานทั้งสาม ดังนั้นการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (resistance to change) จากหน่วยงานทั้งสามจะเกิดขึ้นและรุนแรงกว่าการปรับปรุงระบบและการจัดองค์กรภายในตามรูปแบบที่หนึ่ง

๓. เป็นการรวมอำนาจการจัดสรรทรัพยากรการพัฒนาไว้ในองค์กรเดียว จะทำให้สำนักนโยบายและแผนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งเป็นการสวนทางกับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล

รูปแบบที่สาม : จัดตั้ง "คณะกรรมการกำกับนโยบายและแผนพัฒนาแห่งชาติ"

ทำหน้าที่กำกับประสานงานด้านการวางแผนพัฒนา การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ.

ทางเลือกในรูปแบบที่สามนี้ กระทำให้โดยการปรับปรุง "คณะกรรมการ
 กำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ" ซึ่งตั้งขึ้นมาตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๔๕/
 ๒๕๒๓ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๒๓ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแกนกลางในการประสาน
 นโยบายเศรษฐกิจของชาติ รวมทั้งการสั่งการและเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงานตาม
 นโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ด้วย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นกรรมการ และมี
 เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขา
 หนึ่การ (เลขาธิการสำนักงาน ก.พ. มิได้ร่วม เป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดนี้)
 ทั้งนี้ปรับปรุง "คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ" เป็น "คณะกรรมการ
 กำกับนโยบายและแผนพัฒนาแห่งชาติ" โดยมีขอบเขตและอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึง
 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการ
 ข้าราชการพลเรือนด้วย และยุบคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้ม่มีคณะกรรมการกำกับนโยบายและแผนพัฒนาแห่งชาติ
 เพียงชุดเดียว ทั้งนี้โดยยังให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
 แห่งชาติ สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ. คงฐานะเป็นสำนักงานฯ แยกกันและ
 อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างเดิม โดยมีคณะกรรมการกำกับนโยบายและแผน
 แห่งชาติกำกับควบคุมการบริหารงานของ ๓ หน่วยงานนี้

องค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับนโยบายและแผนแห่งชาติจะประกอบด้วย
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้านเศรษฐกิจ ผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนการบริหารงาน
 งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ.
 ตามรูปแบบที่สามนี้มีผล เสียดังนี้

๑. การจัดองค์กรตามรูปแบบนี้ยังคงเป็นการรักษาสภาพเดิม (status
 quo) ของทั้งสามหน่วยงานไว้ เพียงแต่เปลี่ยนแปลงในระดับคณะกรรมการที่สำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงาน ก.พ. ทำหน้าที่ เป็นสำนักงานเลขานุการ เท่านั้น ซึ่งหากจะมีการปรับปรุงตามรูปแบบนี้ก็จะดำเนินการ ได้ง่ายกว่าที่จะจัดตั้ง เป็น "สำนักนโยบายและแผนแห่งชาติ" ตามรูปแบบที่สอง เพราะ ตามรูปแบบที่สองนี้กระทบกระเทือนสถานภาพ เดิมมากโดยต้องยุบรวมหน่วยงานทั้ง ๓ เป็นหน่วยเดียวกันจะก่อให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (resistance to change) รุนแรงกว่า

๒. ทำให้สำนักงานประมาณเข้ามาอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของคณะกรรมการ ชุติ เพราะปัจจุบันนี้สำนักงานประมาณรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรีไม่ต้อง ผ่านคณะกรรมการดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงาน ก.พ.

๓. ทำให้การประสานงานด้านการวางแผนการบริหารงบประมาณ และการ บริหารงานบุคคลดีขึ้นกว่าเดิม เพราะมีคณะกรรมการชุติเป็น "แกนกลาง" เพียง ชุติเดียวในการประสานงานด้านต่าง ๆ ดังกล่าวและจะช่วยทำให้ในการตัดสินใจของคณะ รัฐมนตรีได้มองภาพรวมในหลาย ๆ ด้านพร้อม ๆ กันก่อนมีมติใด ๆ ออกมา

๔. อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงตามรูปแบบนี้ก็ต้องมีการจัดระบบการควบ คุมบังคับบัญชาหน่วยงานทั้งสามให้เหมาะสมด้วยเพื่อมิให้ประสบปัญหาดังเช่น คณะกรรมการระดับหลายชุติที่ตั้งขึ้นมาเพื่อ ประสานงาน ระหว่างหลายหน่วยงานแต่ในท้ายที่สุดคณะ กรรมการนี้ก็กลับมีปัญหาการประสานงานเสียเองดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๔ ในกรณี การพัฒนาแหล่งน้ำ โดยตามรูปแบบนี้ควรกำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจรับ รับผิดชอบในการสั่งการหน่วยงานทั้งสามแทนที่จะกระจายให้รองนายกรัฐมนตรีหลายคนรับ รับผิดชอบ

รูปแบบที่สี่ : จัดตั้ง "คณะกรรมการนโยบายและแผนแห่งชาติ" โดย รวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระดับชาติทำหน้าที่ เป็นสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและแผนแห่งชาติ

ตามรูปแบบที่สี่นี้ เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายและแผนแห่งชาติ

เป็นองค์กรนโยบายสูงสุดในการกำหนดนโยบาย แนวทางการพัฒนาประเทศและการจัดสรรทรัพยากรการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตลอดจนประสานการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้โดยรวมสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และให้ยุบคณะกรรมการที่หน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ

เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายและแผนแห่งชาติเป็นองค์กรสูงสุดในการพัฒนาประเทศจึงควรให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ รองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้านเศรษฐกิจและสังคม ผู้เชี่ยวชาญการพัฒนาสาขาต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน โดยมีผู้อำนวยการหรือเลขาธิการของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นทำหน้าที่เป็น เลขานุการคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการฯ โดยถือเป็นตำแหน่งการเมือง การที่ให้นักการเมืองมาดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการฯ แทนการใช้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งก็ เนื่องจากเหตุผลว่า การที่ให้นักการเมืองดำรงตำแหน่งจะทำให้การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการฯ มีความใกล้ชิดกับศูนย์อำนาจทางการเมืองมากขึ้น และจะเป็นพลังสนับสนุนให้สถานภาพของสำนักงานคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้ดีขึ้น

รูปแบบที่มีผลดีผลเสียดังนี้

๑. การรวมหน่วยงานทั้งห้าเข้าด้วยกันทำให้มีการผนึกกิจกรรมการวางแผนการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารการลงทุน และการบริหารข้อมูลซึ่งกิจกรรม เหล่านี้ต้องมีการสนับสนุนซึ่งกันและกันจึงจะทำให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. การรวมหน่วยงานทั้งห้าเข้าอยู่ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการฯ ไม่ทำให้สถานภาพของหน่วยงานเดิม เปลี่ยนแปลงไป เพียงแต่มาอยู่ภายใต้การกำกับควบคุม

ของคณะกรรมการชุดเดียวกัน เพื่อให้มีเอกภาพในการบริหารงานพัฒนาดีขึ้น และรูปแบบนี้จะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงน้อยตามรูปแบบที่สอง เพราะยังคงสถานภาพเดิมของหน่วยงาน เป็นส่วนใหญ่

๓. เนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้เป็นการรวมคณะกรรมการหลาย ๆ ชุด เข้าด้วยกันก็อาจทำให้มีขนาดใหญ่เกินไป เพราะมีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากในแต่ละด้าน เป็นผลให้การบริหารงานของคณะกรรมการฯ ขาดความคล่องตัวได้

เมื่อเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของรูปแบบทั้ง ๔ แล้ว รูปแบบที่หนึ่งคือ ปรับปรุงระบบการทำงานและการจัดองค์กรภายในของหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณและสำนักงาน ก.พ. เป็นรูปแบบที่มีความเป็นไปได้มากที่สุดภายใต้สภาพการบริหารที่เป็นอยู่ ปัจจุบันเพราะไม่กระทบกระเทือนสถานภาพเดิมโดยส่วนรวมของหน่วยงานทั้งสาม อย่างไรก็ตามการปรับโครงสร้างการจัดองค์กรภายในหน่วยงานจะสามารถทำให้การบริหารงานพัฒนาของหน่วยงานทั้งสามดำเนินงานไปได้ระยะหนึ่ง แต่เมื่อความจำเป็นในการประสานแผนงาน แผนเงินและแผนคนมีมากขึ้น เพื่อก่อให้เกิดพลังการพัฒนาโดยส่วนรวมอย่างจริงจังภายใต้นโยบายการพัฒนาที่ชัดเจนแล้วจะต้องปรับเปลี่ยนไปสู่รูปแบบที่สามคือการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายและแผนพัฒนาแห่งชาติขึ้นมากำกับ ประสานงานการวางแผนพัฒนาการบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานทั้งสามโดยที่หน่วยงานทั้งสามยังมีสถานภาพ เช่น เดิมอยู่ เพียงแต่มีคณะกรรมการชุดเดียวควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานทั้งสาม เพื่อก่อให้เกิด เอกภาพและประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสามอย่างแท้จริง

๒. ระดับกระทรวง

๒.๑ กระทรวงหลักในการพัฒนาชนบท ๔ กระทรวงจะต้องมีคณะกรรมการพัฒนาชนบท ระดับกระทรวงเพียงคณะเดียว ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการทุกท่าน ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงทุกท่าน อธิบดีและผู้ว่า

การรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท

๒.๒ คณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับกระทรวงควรมีอำนาจหน้าที่

ดังนี้

ก) รับนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงจาก กสช. มา
ดำเนินการ

ข) กำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาชนบทของกระทรวง

ค) ประสานงานการพัฒนาชนบทของกระทรวง

ง) เร่งรัด กำกับการปฏิบัติงานของกรมและรัฐวิสาหกิจที่

เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท

จ) มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่าง ๆ

๒.๓ กำหนดให้หน่วยงานวางแผนของกระทรวงเป็นสำนักงานเลขาธิการ
ให้การกับคณะกรรมการพัฒนาชนบทของกระทรวง โดยประสานงานกับกรมและรัฐ
วิสาหกิจต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด

๒.๔ คณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับกระทรวงควรมีการประชุม
อย่างน้อยเดือนละครั้ง (หรือกำหนดให้สอดคล้องกับการประชุมคณะกรรมการพัฒนาชนบท
แห่งชาติโดยจัดให้มีการประชุมระดับกระทรวงก่อน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่ง
เป็นกรรมการของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติด้วย ได้นำผลการประชุมระดับ
กระทรวงไปรายงานต่อคณะกรรมการฯ ด้วย) และเพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริ
หารจึงควรให้มีคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ดังนี้

๑) คณะอนุกรรมการสามัญ เป็นคณะอนุกรรมการที่มีภาระกิจประจำ ซึ่ง
จะมีคณะอนุกรรมการที่จำเป็น เช่น เดียวกันในระดับชาติ เช่น คณะอนุกรรมการแผนและ
โครงการคณะอนุกรรมการแผนกำลังคนเพื่อการพัฒนาชนบท คณะอนุกรรมการติดตาม
และประเมินผล เป็นต้น

๒) คณะอนุกรรมการวิสามัญ เป็นคณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นตามความชำนาญ
เฉพาะด้านโดยคณะกรรมการเหล่านี้เคยเป็นคณะกรรมการระดับกระทรวงที่มีรัฐมนตรีว่า

การกระทรวงเป็นประธานกรรมการ เช่น คณะกรรมการทางหลวงท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งต่อไประยะยาวหากคณะกรรมการที่จำเป็น เช่นเดียวกันในระดับชาติ เช่น คณะกรรมการแผนและโครงการ คณะกรรมการแผนกำลังคนเพื่อการพัฒนาชนบท คณะกรรมการติดตามและประเมินผล เป็นต้น

๒) คณะกรรมการวิสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามความชำนาญ เฉพาะด้านโดยคณะกรรมการ เหล่านี้ เคยเป็นคณะกรรมการระดับกระทรวงที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นประธานกรรมการ เช่น คณะกรรมการทางหลวงท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งต่อไประยะยาวหากคณะกรรมการสามัญดำเนินการได้ผลหรือมีการปรับปรุงหน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกันแล้ว ความจำเป็นของคณะกรรมการวิสามัญก็จะลดลงและอาจไม่จำเป็นต้องตั้งต่อไป

๓) คณะกรรมการเฉพาะกิจ เป็นคณะกรรมการตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะและมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของงาน เช่น คณะกรรมการเฉพาะกิจโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ เป็นต้น โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจนี้จะดำเนินการตั้งแต่เริ่มโครงการจนกระทั่งถึงการมอบหมายงานให้กับหน่วยการปกครองปกติคือ จังหวัด อำเภอและตำบล ขึ้นไปดำเนินการต่อไปเมื่อสิ้นสุดโครงการ

๒.๕ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขอบเขตภารกิจของกระทรวงหลักทั้ง ๔ กระทรวงครอบคลุมทั้งชุมชน เมืองและชุมชนชนบทและมีประเด็นการพัฒนาที่นอกเหนือไปจากการพัฒนาชนบทอีกซึ่งจะต้องมีการประสานงานเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ดังนั้นในระยะต่อไปควรจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระดับกระทรวง เพียงชุดเดียวทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์และ เป้าหมายโดยส่วนรวมของกระทรวงและหน้าที่ประสานแผนงานโครงการด้านต่าง ๆ ของกรมในสังกัดกระทรวง (เช่น คณะกรรมการแผนมหาดไทย ของกระทรวงมหาดไทย) โดยมีคณะกรรมการพัฒนาชนบทเป็นคณะกรรมการชุดหนึ่งของคณะกรรมการพัฒนาระดับกระทรวงดังกล่าวด้วย

๓. ระดับกรม

๓.๑ ให้กรมต่าง ๆ ใน ๔ กระทรวงหลักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท

จัดตั้งคณะกรรมการวางแผน ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เป้าหมายประสานงานแผนงานโครงการพัฒนาของกรม ทั้งนี้โดยให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและของกรม กระทรวงที่กรมนั้นสังกัด

๓.๒ จัดระบบการวางแผนและระบบการงบประมาณให้มีการประสานงานกันโดยรวมงานด้านการวางแผนและการงบประมาณของกรมเข้าด้วยกันและจัดตั้ง "กองวางแผนและงบประมาณ" ขึ้นเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดทำแผนและงบประมาณของกรม โดยจะเป็นหน่วยประสานแผนงาน โครงการของกรมต่าง ๆ เข้าด้วยกันควบคู่กันไปกับการจัดทำงบประมาณของกรมให้สอดคล้องกันด้วย และเสนอให้คณะกรรมการวางแผนของกรมพิจารณาอนุมัติ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานโครงการต่าง ๆ ของกรม กองวางแผนและงบประมาณจะทำหน้าที่เป็นสำนักงาน เลขานุการของคณะกรรมการวางแผนของกรมด้วย

๔. ระดับจังหวัด

... เรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารงานพัฒนาชนบท ก็เป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เรื่องหนึ่งจะทำให้เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะฉะนั้นในระดับจังหวัดลงไป ผลึกคิดว่าเป็นความสำคัญมากที่จะต้องพัฒนากลไกการบริหารให้มีประสิทธิภาพและให้เข้าใจโดยแท้จริงถึงความสำคัญขององค์กรนั้น ๆ ตั้งแต่สภาตำบลขึ้นมา^๑

จากคำปราศรัยของนายรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ปัจจุบันผู้บริหารประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการปรับปรุงกลไกการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัดลงไปให้มีประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาชนบท มาตรการทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การบริหารการพัฒนาในระดับจังหวัด

^๑ ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, "คำปราศรัย ๗๗ นายกรัฐมนตรี," "การแก้ไขปัญหาความยากจน," ข่าวการพัฒนาชนบท กชช. ๑(๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒) : ๑.

ลงไปมีประสิทธิภาพได้คือ การกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจในที่นี้ได้หมายความว่า มีการมอบอำนาจให้ฝ่ายหนึ่งโดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ เปรียบเสมือนคนละด้านของ เหรียญเดียวกัน แต่หมายถึง การแบ่งอำนาจและหน้าที่กันให้ชัดเจนในการบริหารการพัฒนาในแต่ละระดับและร่วมมือกันปฏิบัติให้บรรลุผลตาม เป้าหมายนั้น

อย่างไรก็ดี การจะใช้หลักการกระจายอำนาจในทางปฏิบัติได้กลายเป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง รัฐบาลแต่ละชุดก็มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของตนเอง^๑ ขาดแนวทางที่เป็นระบบต่อเนื่องกัน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล นอกจากนี้การพิจารณาและเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน เท่าที่ผ่านมาส่วนใหญ่แล้วถูกผูกขาดโดยข้าราชการ ดังนั้นข้อ เสนอแนะในการปรับปรุงที่เสนอให้รัฐบาลพิจารณาจึงมุ่งรักษาสถานภาพเดิม (status quo) คือการสงวนอำนาจการบริหารการพัฒนาไว้ในส่วนกลางเป็นสำคัญ

จากแนวคิดพื้นฐานในนโยบายพัฒนาชนบทแนวใหม่ของรัฐบาล ซึ่งมุ่งกระตุ้นส่งเสริมให้ชาวไร่ชาวนาเองได้คิดค้นหาวิธีการแก้ไขปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่สัมพันธ์ต่อปัญหาความต้องการและความสามารถของตนเองอย่างแท้จริง นโยบายพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้แตกต่างไปจาก เดิมที่ยึดถือปฏิบัติกันมาซึ่งวางแผนและสั่งการปฏิบัติออกไปจากส่วนกลางตลอดมา รัฐบาลปัจจุบันจึงตระหนักดีว่า การบริหารการพัฒนาชนบทตามนโยบายพัฒนาชนบทของรัฐบาล โดยเฉพาะในระดับจังหวัดลงไปจะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

^๑ โฆษิต ปิ่นเปี่ยมรัชฎ์. "รัฐกับปัญหาความยากจน : ช่องว่างในการพัฒนาชนบท," ชนบทไทย ๒๕๒๒ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๒), หน้า ๑๖.

ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการปรับปรุงขีดความสามารถขององค์การบริหารในภูมิภาคและท้องถิ่นให้เข้มแข็งควบคู่กันด้วย

สำหรับการปรับปรุงขีดความสามารถของจังหวัดควรดำเนินการดังนี้คือ

๔.๑ การปรับปรุงการบริหารงานของจังหวัด

ในปัจจุบันนี้ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบการบริหารราชการไทยให้มีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และสมรรถนะที่สูง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ได้ทันทั่วทั้งที่ รัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น มีการปรับปรุงระบบงบประมาณที่ให้จังหวัดมีบทบาทมากขึ้น รวมทั้งภารกิจที่จังหวัดจะต้องปฏิบัติตามนโยบายพัฒนาชนบทของรัฐบาลและโครงการพิเศษอื่น ๆ ที่ยังคงอยู่ เช่น โครงการสร้างงานในชนบท เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำหน้าที่และความรับผิดชอบของจังหวัดเพิ่มมากขึ้นอย่างมาก ทำให้มีความจำเป็นในการปรับปรุงการบริหารงานของจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงควรปรับปรุงดังนี้

ก) ควรมอบอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาในการบริหารงานด้านงบประมาณการวางแผนและการบริหารงานบุคคล และอื่น ๆ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด การมอบและให้อำนาจนี้ให้กระทำโดยเท่าเทียมกันทุกกระทรวง ทบวง กรม

ข) ควรเปิดโอกาสให้ข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นมาดำรง

ทั้งนี้ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นตำแหน่งที่เปิดให้ข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น มาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการในระดับชาติเป็นผู้กำหนด ในขณะที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำลังเสนอแนวทางในการปรับปรุงการบริหารราชการสาวนภูมิภาค (ระดับจังหวัด) ซึ่งรวมถึงกฎเกณฑ์ในการคัดเลือกและแต่งตั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการ

ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการระดับชาติ

ค) ให้สำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์กลางในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะที่เป็นฝ่ายเสนาธิการของผู้ว่าราชการจังหวัดและเป็นศูนย์ประสานแผนพัฒนาสาขาต่าง ๆ ในจังหวัด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการปรับปรุงรูปแบบองค์กรสำนักงานจังหวัดปัจจุบันใหม่โดยยึดหลักการสำคัญคือ

๑) หลักการสำคัญ

(๑) ยึดหลักการประสานงานและเอกภาพในการวางแผน ติดตามและประเมินผล

(๒) ให้จังหวัดมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิชาการด้านการวางแผนและประสานงานอย่างแท้จริง และสามารถเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) ส่งเสริมให้หน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมในการจัดทำแผน ติดตามและประเมินผล

๒) การจัดองค์การ

(๑) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวข้างต้น การจัดองค์การสำนักงานจังหวัดควรเป็นดังนี้ (ดูแผนภูมิที่ ๒๒)

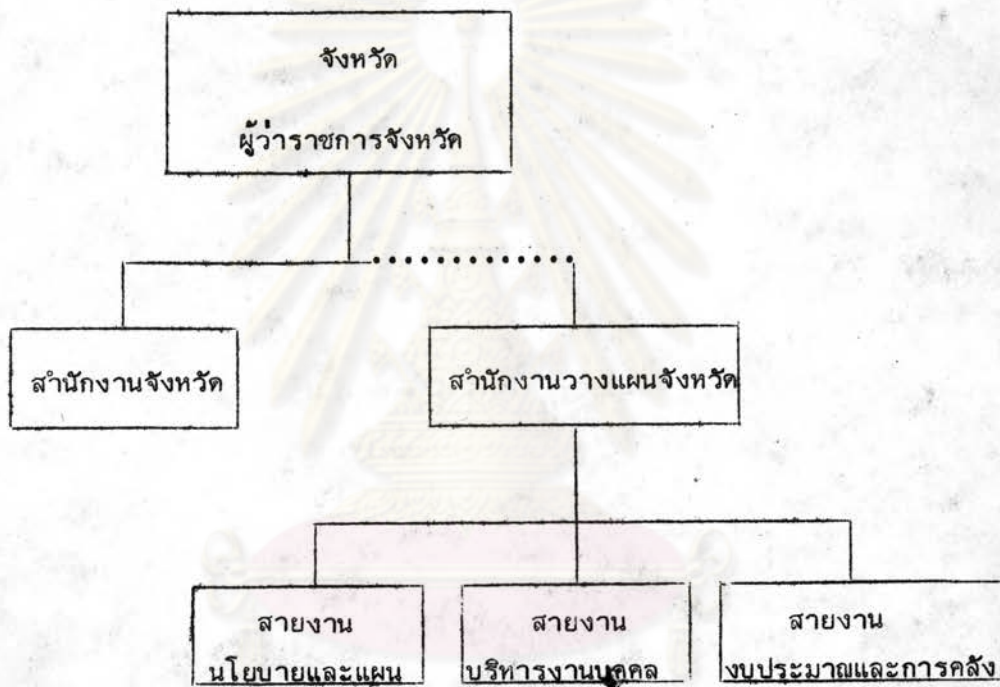
(ก) สำนักงานจังหวัด คงให้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะงานของฝ่ายเลขานุการจังหวัดด้านเดียวมีหน้าที่ดังนี้

๑. งานเลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัด
๒. งานสารบรรณ (รับ - ส่งของจังหวัด)
๓. งานเกี่ยวกับการข่าวและประชาสัมพันธ์
๔. งานด้านประชุมของจังหวัด
๕. งานด้านการรับเสด็จและการรับรอง
๖. งานด้านพิธีการต่าง ๆ



แผนภูมิที่ ๒๒

การจัดองค์กรสำนักงานวางแผนจังหวัด



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

_____ สายการสั่งงาน
..... สายการประสานงาน

๗. งานด้านการเงิน บัญชี และพัสดุ (เฉพาะส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวง)
๘. การสงเคราะห์ประชาชน
๙. การสื่อสาร
๑๐. การดูแลสถานที่ราชการและควบคุมยานพาหนะของจังหวัด
๑๑. งานเหล่ากาชาด อาสากาชาด
๑๒. งานของส่วนราชการซึ่งมอบให้จังหวัดปฏิบัติจัดทำและไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำ
๑๓. งานซึ่งมิได้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะสำนักงานจังหวัดคงให้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เช่นปัจจุบัน

(ข) สำนักงานแผนจังหวัด แยกฝ่ายประสานโครงการของสำนักงานจังหวัด เดิมไปตั้งเป็นสำนักวางแผนจังหวัดและปรับปรุงรวบรวมคุณภาพและปริมาณของข้าราชการให้เพียงพอที่จะทำหน้าที่วางแผนและติดตามประเมินผลของจังหวัดได้อย่างแท้จริงและเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานวางแผนจังหวัด

เพื่อให้สำนักงานวางแผนจังหวัดสามารถทำหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยงานวิชาการด้านการวางแผน ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการวินิจฉัยสั่งการ ควบคุมกำกับ และประสานงานทางด้านวิชาการ และสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจด้านการวางแผน บุคคลากร และงบประมาณในอนาคต จึงควรกำหนดให้มีสายงานในสำนักงานวางแผนจังหวัดรวม ๓ สายงานดังนี้

๑. สายงานนโยบายและแผน มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านนโยบายและแผนดังนี้

(๑) ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดด้านงานพัฒนา

เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง งานรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความมั่นคงซึ่งเกี่ยวกับส่วนราชการต่าง ๆ ท้องที่และประชาชนในเขตจังหวัด

- (๒) ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการวางแผนจังหวัด (กพจ.) ซึ่งเกี่ยวกับงานวางแผนพัฒนาจังหวัด การประสานงานและงานติดตามประเมินผลแผนงาน และโครงการตลอดจนงานกำหนดนโยบายการพัฒนาต่าง ๆ
- (๓) ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครองความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย

๒. สายงานบริหารงานบุคคล มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

- (๑) ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของจังหวัด
- (๒) วางแผนและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของจังหวัด
- (๓) วิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการบริหารของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของจังหวัด
- (๔) วิเคราะห์คุณภาพและปริมาณงานของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และปรับปรุงจัดส่วนราชการให้เหมาะสม
- (๕) ให้คำแนะนำ ปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้การนำแผนงานและโครงการพัฒนาของจังหวัดมาดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมาย
- (๖) ฝึกอบรมและสัมมนาข้าราชการระดับต่าง ๆ ของจังหวัด
- (๗) ประสานงานการดำเนินงานด้านบริหารงานบุคคลกับกระทรวง ทบวง กรม และสำนักงาน ก.พ.

๓. สายงานงบประมาณและการคลัง มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

- (๑) ให้คำแนะนำ ปรีกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการคลังของจังหวัด
- (๒) วางแผนและติดตามประเมินผลการบริหารงานงบประมาณและการคลังของจังหวัด
- (๓) วิเคราะห์งบประมาณและความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของจังหวัด
- (๔) จัดทำงบประมาณประจำปีของจังหวัด
- (๕) ประสานงานการดำเนินงานด้านนี้กับกระทรวง ทบวง กรม และสำนักงานงบประมาณ

(๓) อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานแผนจังหวัด

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานวางแผนจังหวัดในสายงานทั้ง ๓ สายจะต้องมีคุณสมบัติความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในด้านการวางแผนอย่างแท้จริง โดยต้องผ่านการฝึกอบรมด้านการวางแผนมาก่อน หรือ เป็นผู้เคยปฏิบัติงานด้านการวางแผนจากสำนักงานวางแผนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อย่างแท้จริง มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี จำนวนอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานวางแผนทุกจังหวัดจะต้องมีจำนวนขั้นต่ำดังนี้

๑. สายงานนโยบายและแผน

(๑) หัวหน้าสายงานนโยบายและแผน ๑ อัตรา เป็นเจ้าหน้าที่ระดับ ๗ อาวุโส คัดเลือกจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับงานและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ คือ ด้านเศรษฐกิจได้แก่ เศรษฐกิจทั่วไป การเกษตร การอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ก้านสังคม ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุขและสังคมวิทยา ด้านกายภาพ ได้แก่ การสาธารณสุขโรคและสิ่งแวดล้อม ด้านการเมืองและการปกครองได้แก่ การเมือง การปกครอง การรักษาความมั่นคงภายในและการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

(๒) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ ๓-๖ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือหัวหน้าสายงานนโยบายและแผน เกี่ยวกับการวิเคราะห์และจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนงานและโครงการพัฒนาของจังหวัด เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา การจัดทำและประสานแผนงานและโครงการ และการประเมินผล เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนจะต้องมีจำนวนขั้นต่ำทุกจังหวัด จำนวน ๕ อัตรา โดยมีพื้นความรู้ทางการศึกษาและประสบการณ์ในการทำงานอัตราละสาขาใน ๕ สาขา คือ สถิติ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง

๒. สายงานบริหารงานบุคคล

(๑) หัวหน้าสายงานบริหารงานบุคคล ๑ อัตรา เป็นเจ้าหน้าที่ระดับ ๗ คัดเลือกจากผู้มีความรู้ความสามารถประสบการณ์เกี่ยวกับงานด้านการบริหารงานบุคคล เช่น เจ้าหน้าที่บริหารงานด้านบุคคล เจ้าหน้าที่วิเคราะห์อัตรากำลังเจ้าหน้าที่และการจัดส่วนราชการ การฝึกอบรมและการจัดแผนพัฒนากำลังคน เป็นต้น

(๒) เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลระดับ ๓-๖ เพื่อช่วยเหลือหัวหน้าสายงานบริหารงานบุคคล เกี่ยวกับการวิเคราะห์และจัดทำแผนและโครงการพัฒนากำลังคนของจังหวัด การบริหารงานบุคคล การพัฒนาสมรรถภาพข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการบริหารของโครงการพัฒนาจังหวัด เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลจะต้องมีจำนวนขั้นต่ำทุกจังหวัดจำนวน ๖ อัตรา (บริหารงานบุคคลทั่วไป ๓ อัตรา ฝึกอบรมและวางแผน ๓ อัตรา)

๓. สายงานงบประมาณและการคลัง

(๑) หัวหน้าสายงานงบประมาณและการคลัง ๑ อัตรา เป็นเจ้าหน้าที่ระดับ ๗ คัดเลือกจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับงานด้านงบประมาณและการคลัง เช่น การจัดทำงบประมาณ การวิเคราะห์ภาวะทางการเงิน การวิเคราะห์งบประมาณโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ เป็นต้น

(๒) เจ้าหน้าที่บริหารงานงบประมาณและการคลังระดับ ๓-๖

เพื่อช่วย เหลือหัวหน้างบประมาณและการคลัง เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการคลังของจังหวัด การจัดทำงบประมาณประจำปี การวิเคราะห์งบประมาณและความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการพัฒนาจังหวัด เจ้าหน้าที่บริหารงานงบประมาณและการคลังจะต้องมีจำนวนขั้นต่ำทุกจังหวัดจำนวน ๖ อัตรา (งานงบประมาณ ๓ อัตรา งานวิเคราะห์และวางแผน ๓ อัตรา)

กำลังเจ้าหน้าที่ทั้ง ๓ สายงานดังกล่าวข้างต้นในจังหวัดใหญ่จะต้องมีจำนวนมากขึ้นตามคุณภาพและปริมาณงานของจังหวัดนั้น สำหรับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานวางแผนจังหวัดควรรี้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการแผนกำลังคน เพื่อการพัฒนาชนบท

๔. แนวทางในการจัดตั้งสำนักงานวางแผนจังหวัด

สำนักงานวางแผนมีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำและช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับงานด้านนโยบาย แผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของจังหวัดมีจำกัด เฉพาะงานของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ดังนั้นโดยหลักการแล้วข้าราชการของสำนักงานวางแผนจังหวัดควรมาจากหน่วยวางแผนระดับชาติ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือมาจากหน่วยวางแผนของกระทรวงที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องในระดับจังหวัดมาก เกินกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น แต่การบริหารงานบุคคลที่สำคัญได้แก่ การบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายสับเปลี่ยน และการฝึกอบรมของข้าราชการสำนักงานแผนจังหวัดให้เป็นไปตามหลัก เกณฑ์และแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาบุคคล (ซึ่งเป็นคณะกรรมการหนึ่งของ กชช.) เป็นผู้กำหนดและอนุมัติ คณะกรรมการพัฒนาบุคคล (อพบ.) จะประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานวางแผนระดับชาติและระดับกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

การจัดตั้งสำนักงานแผนจังหวัดมีแนวทางที่ควรดำเนินการได้ ๒ รูปแบบคือ

รูปแบบที่ ๑

สำนักงานวางแผนจังหวัดให้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ โดยจัดแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใหม่ให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อให้สำนักงานวางแผนจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เหตุผลที่ให้สำนักงานวางแผนจังหวัดสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีดังนี้

๑. สำนักงานคณะกรรมการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรกลางในการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และทำหน้าที่ในการประสานงานกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนา และในด้านการปฏิบัติงานตามแผน นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางในการประสานดำเนินงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาชนบทยากจน พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙ อีกด้วย

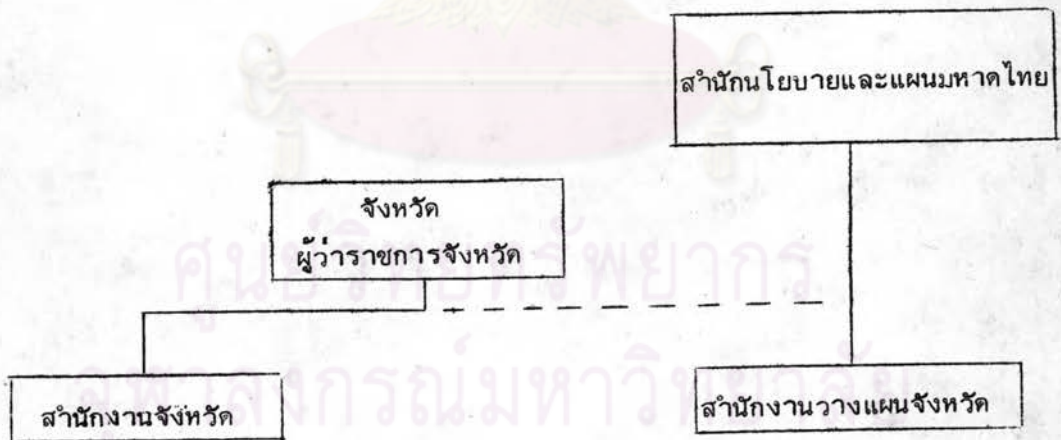
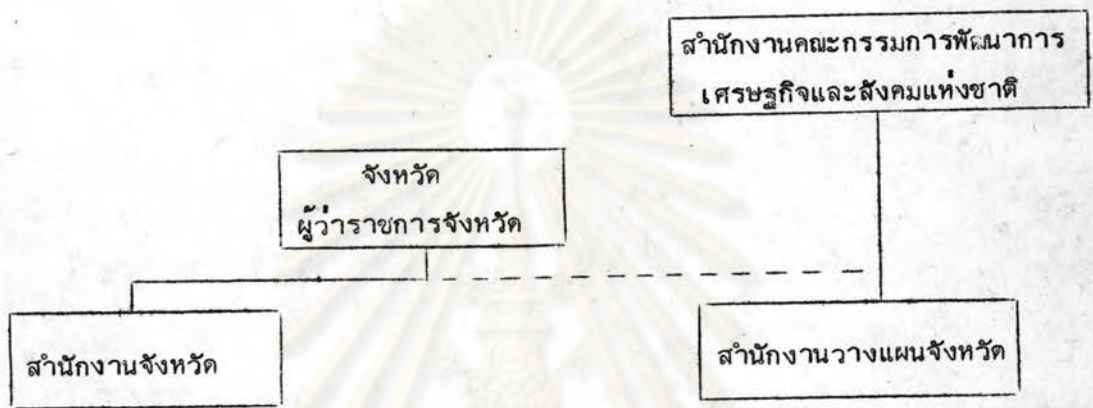
๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน่วยราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในส่วนภูมิภาค คือ ศูนย์พัฒนาภาค ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาภาคและให้ความช่วยเหลือ แนะนำด้านการวางแผนและจัดทำโครงการแก่หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด ซึ่งหากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคคือ ศูนย์พัฒนาภาคและสำนักงานวางแผนจังหวัดจะทำให้สามารถให้ความช่วยเหลือแนะนำหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดอย่างทั่วถึงทุกจังหวัด ตลอดจนติดตามการปฏิบัติงานพัฒนาของหน่วยงานในจังหวัดได้อย่างใกล้ชิด

๓. เป็นการแก้ไขปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในสาขาต่าง ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ สถิติ การเกษตร อุตสาหกรรม เป็นต้น เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหล่านี้พร้อมและเป็นหน่วยงานที่เปิดให้สาขาวิชาต่าง ๆ มาทำงานมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ

๔. เป็นการช่วยแก้ไขปัญหาการไม่ยอมรับของหน่วยงานนอกกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพิจารณาว่า แผนจังหวัด เป็น เรื่องของกระทรวงมหาดไทยเพียงหน่วยเดียวและจะก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ดี

แผนภูมิที่ ๒๓

รูปแบบการจัดตั้งสำนักงานวางแผนจังหวัด



————— สายการสั่งงาน
 สายการประสานงาน

กว่า เพราะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วย
ประสานงานกลางในระดับชาติอยู่แล้ว และจะเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่าง ๆ มาก
กว่ากระทรวงมหาดไทย

ข้อเสีย

รูปแบบที่ ๑ มีข้อเสียที่สำคัญคือ การโอนงานด้านการวางแผนของสำนัก
งานจังหวัดซึ่ง เดิมสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยไปสังกัด
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น เป็นการเปลี่ยนแปลง
ที่รุนแรงและมีผลกระทบต่อสภาวะ เดิมมากซึ่งอาจก่อให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
(resistance to change) สูงจากผู้ได้รับผลกระทบ เพราะเมื่อเปรียบเทียบโอกาส
ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่กันแล้ว กระทรวงมหาดไทยจะได้เปรียบมากกว่าเนื่องจาก
กระทรวงมหาดไทยมีสายงานและตำแหน่งมากกว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะสายงานด้านการปกครองซึ่งมีโอกาสที่จะได้รับ
แต่งตั้ง เป็นนายอำเภอ ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดก็ยังมี
โอกาสได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้และมีโอกาสที่จะได้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นไปอีกซึ่ง
ตำแหน่งดังกล่าวนี้มีอำนาจให้โทษมากกว่าตำแหน่งนักวางแผนซึ่งเป็นงานด้านวิชา
การเท่านั้น

แนวทางแก้ไข

ข้อเสียดังกล่าวอาจแก้ไขได้ถ้ามีการนำเอาระบบเปิดมาใช้ คือการหมุน
เวียนถ่ายเทข้าราชการระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ได้ ในระหว่างสายงานวิชาการและ
สายการปฏิบัติการและเปิดโอกาสให้ข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ สามารถ

๑ ในขณะนี้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
กำลังพิจารณาปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (ระดับจังหวัด) และได้เสนอ
หลักการและหลักเกณฑ์ที่จะให้ข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นมาดำรงตำแหน่งผู้ว่า
ราชการได้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ภายในกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการระดับชาติจะเป็นผู้กำหนด

รูปแบบที่ ๒

สำนักงานวางแผนจังหวัดสังกัดสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยโดยจัดแบ่งส่วนราชการของสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยใหม่ให้มีข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคเหมือนกรมอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้สำนักงานฝ่ายอำนวยการจังหวัดสังกัดสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย เหตุผลที่ให้สำนักวางแผนจังหวัดสังกัดสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยมีดังนี้

๑. กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วราชอาณาจักร
๒. สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ช่วยเหลือเจ้ากระทรวงในการวางแผนของกระทรวง และมีส่วนรับผิดชอบงานด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด
๓. สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ผูกอบรมเจ้าหน้าที่วางแผนของหน่วยกระทรวงมหาดไทยทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ข้อเสีย

ข้อเสียในรูปที่ ๒ ก็คือ ปัญหาความร่วมมือจากหน่วยงานของกระทรวง ทบวงกรมอื่นในจังหวัดซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานโดยเฉพาะความรู้สึกที่ว่าแผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนของกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียวและกระทรวง ทบวง กรมอื่นจะไม่ค่อยยินยอมมอบอำนาจการบริหารงานหน่วยงานของตนในระดับจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างทั้ง ๒ รูปแบบนี้แล้ว รูปแบบที่ ๒ มีความเป็นไปได้มากกว่าเพราะแม้จะมีการเปลี่ยนโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาของสำนักงานจังหวัดและสำนักงานวางแผนจังหวัด (ที่จะตั้งขึ้นใหม่) ก็ตามแต่ก็ยังเป็นการเปลี่ยนอยู่ในกระทรวงมหาดไทยมิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ไปสังกัดกระทรวงอื่น ทั้งนี้โดยในระยะแรก

อาจจัดให้มีคณะทำงานวางแผนพัฒนา (development planning team) ของจังหวัดซึ่งจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่วางแผนจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทในระดับจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการของคณะอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) และช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติงานของเลขาธิการ กพจ. (หัวหน้าสำนักงานจังหวัด)

๔.๒ การปรับปรุงการบริหารงบประมาณระดับจังหวัด

การมอบหมายให้จังหวัด เป็นผู้บริหารงบประมาณเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลปัจจุบัน และได้เริ่มดำเนินการมาบ้างแล้วมาตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๔ กล่าวคือในงบประมาณปี ๒๕๒๔ ให้กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบออกจากกรมกองในส่วนกลางซึ่งเป็นเจ้าของงบประมาณไม่ให้ผู้บริหารในส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น ปฏิบัติร่วมกับเจ้าหน้าที่ในระดับสนามของกรมกองนั้น ๆ ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีส่วนร่วมบริหารงบประมาณให้เกิดประโยชน์สมบูรณ์ยิ่งขึ้นกว่าก่อนโดยในขั้นแรกนี้ได้กำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งตามปกติให้รับงบประมาณ เป็นเงินก้อนระบุงการจัดสรรเงินให้ชัดเจนว่าเป็นรายจ่ายที่จะตกแก่ท้องถิ่นใดไม่คลุมเครือเหมือนก่อน ๆ และการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นก็ต้องให้สอดคล้องกับความจำเป็นที่มีอยู่จริงโดยรัฐบาลเข้าร่วมรับรู้ในข้อเท็จจริงและให้ความเห็นชอบกับการจัดสรรนั้น^๑

นอกจากการดำเนินการดังกล่าวแล้ว ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการ

ก) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณได้ตามสภาวะเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภายในระเบียบที่ทางราชการวางไว้

^๑ "คำแถลงงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๔ ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์," (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๓), หน้า ๘.

ข) บริหารงบประมาณโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ สิ่ง
ซื้อสิ่งจ้างตามสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ๆ

ค) จัดสรรเงินอุดหนุนจากส่วนกลางที่กระทรวง ทบวง กรม อุดหนุนไปยัง
จังหวัดให้สอดคล้องกับโครงการในแผนพัฒนาจังหวัดตามความจำเป็นก่อนหลัง

๔.๓ ปรับปรุงระบบการจัดการเกี่ยวกับข้อมูลของจังหวัด

เนื่องจากการวางแผนพัฒนาจังหวัดจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจำนวนมาก
และให้สามารถนำมาใช้ได้โดยถูกต้องรวดเร็ว โดยจะต้องสอดคล้องกับสภาพความเป็น
จริงและเชื่อมโยงเวลาที่ถูกกำหนดไว้ในแต่ละปีงบประมาณ ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการพัฒนา
จังหวัด (กพจ.) จึงจำเป็นต้องมีระบบการจัดการเกี่ยวกับข้อมูล (management
information system) ที่สมบูรณ์และมีหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องนี้ ดังนั้นเมื่อมี
การจัดตั้งสำนักงานวางแผนจังหวัดแล้วก็จะทำหน้าที่นี้ด้วยโดยจะเป็นศูนย์ข้อมูล (data
bank) ทำหน้าที่เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของจังหวัด

๔. ระดับอำเภอ

๔.๑ ปรับปรุงสำนักงานอำเภอให้สามารถเป็นหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ
ที่เข้มแข็งของ กพอ. โดยให้มีการปรับปรุงระบบบริหารงานและอัตรากำลังคนให้เหมาะสม

๔.๒ ปรับปรุงระบบข้อมูลของอำเภอให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้ กพอ. และ
คณะทำงานวางแผนมีขีดความสามารถเพียงพอในการวิเคราะห์และประสานโครงการต่าง ๆ
ที่ดำเนินงานในพื้นที่ โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอำเภอ

๔.๓ กำหนดให้มีช่างเทคนิคประจำอำเภอ ทั้งนี้โดยอาจดำเนินการได้
๒ วิธีคือ วิธีแรก บรรจุผู้ที่มีวุฒิ ปวช. ทำงานด้านช่างในระดับอำเภอ วิธีที่สอง ฝึกอบรม
เจ้าหน้าที่เร่งรัดพัฒนาชนบทและผู้นิเทศงาน (ตำแหน่งลูกจ้างประจำ) ของสำนักงาน
เร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ซึ่งในขณะนี้มีอยู่ประมาณ ๑,๕๕๕ คนใน ๔๐ จังหวัดของภาค
เหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเดิมทำหน้าที่ผู้ช่วย
พยาบาลชนบทปฏิบัติงานในระดับตำบลหมู่บ้าน ต่อมาเมื่อกระทรวงสาธารณสุขได้ขยาย

บริการด้านสาธารณสุขลงไประดับตำบลหมู่บ้าน เช่น สำนักงานผดุงครรภ์ สถานีอนามัย ประจำตำบล เป็นต้น และจัดให้มีผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผสส.) และอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ให้บริการสาธารณสุขขั้นต้น ทำให้บทบาทของ รพช. ในด้านพยาบาลชนบทลดลงมาก และในขณะนี้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็ยังไม่ได้รับบทบาทหน้าที่ชัดเจน ดังนั้นจึงควรใช้ทรัพยากรกำลังที่มีอยู่ดังกล่าวนี้ให้เกิดประโยชน์เต็มที่โดยการฝึกอบรมความรู้ด้านข่าวแก่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ เพื่อให้ทำหน้าที่ช่างประจำอำเภอและตำบลต่อไป

๖. ระดับตำบล

๖.๑ รัฐบาลควรจะมีระเบียบดำเนินการจัดทำแผนหลัก (master plan) ในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบคือ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดแบ่งอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละส่วนให้ชัดเจนว่า งานใดควรเป็นของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้หน่วยงานที่อยู่ในแต่ละส่วนมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือก้าว กายกันดังเช่นทุกวันนี้ และจะทำให้การพิจารณาปรับปรุงสภาพตำบลมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับองค์กรในระดับต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องกัน

อย่างไรก็ดี เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๔ ๕ รัฐมนตรีได้มีมติให้คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน เพื่อคณะเดียวตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและได้มอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ เป็นเจ้าของเรื่องในการจัดทำแผนหลัก (master plan) ในการปรับปรุงการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาซึ่งเมื่อพิจารณาโดยมองในลักษณะมหภาคแล้วการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยเท่านั้น การที่มีได้นำเอาการบริหารราชการส่วนกลางมาพิจารณาด้วยทำให้การพิจารณาปรับปรุงบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการบริหารราชการส่วนกลางซึ่งเป็นส่วนสำคัญและเป็นที่รวมของศูนย์อำนาจทางการเมืองและการบริหารในปัจจุบันนี้

๖.๒ จากข้อ ๖.๑ รัฐบาลควรกำหนดนโยบายการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจนโดยพิจารณาถึงการลดความซ้ำซ้อนของรูปแบบ การมีส่วนร่วมของประชาชน

และพื้นที่เป็นปัจจัยสำคัญ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาแล้ว รูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นในอนาคตควรมีเพียง ๒ รูปแบบเท่านั้นคือ เทศบาลและสภาตำบลซึ่งจะรับผิดชอบบริหารงานในเขตชุมชนเมืองและชุมชนชนบทตามลำดับ การที่มีรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นเพียง ๒ รูปแบบจะก่อให้เกิดความชัดเจนในองค์กรที่รับผิดชอบโดยมีพื้นที่ที่รับผิดชอบเด่นชัดขึ้นและทำให้แนวทางการพัฒนารูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สับสนวุ่นวายดังเช่นในปัจจุบันนี้

๖.๓ จากข้อ ๖.๒ รัฐบาลควรกำหนดเป็นนโยบายที่แน่นอนและชัดเจนว่าจะให้สภาตำบลเป็นองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียวในระดับตำบลในการบริหารการพัฒนาชนบท ทั้งนี้ โดยควรกำหนดมาตรการในการบริหารงานพัฒนาชนบทในตำบลดังนี้

ก) การดำเนินงานพิจารณาใด ๆ ของหน่วยงานราชการที่ดำเนินอยู่ในขณะนี้ที่อยู่ในขอบเขตและขีดความสามารถที่สภาตำบลจะดำเนินการบริหารงานและดูแลและรักษาได้เองก็ให้หน่วยงานนั้น ๆ มอบหมายดังกล่าวให้แก่สภาตำบล โดยที่สภาตำบลเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณเองภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพิจารณาอำเภอ เช่น การขุดบ่อน้ำขนาดเล็ก การสร้างฝายน้ำล้น การขุดลอกคูคลอง เป็นต้น

ข) กิจกรรมใดที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการโดยความร่วมมือกับประชาชนในตำบลต้องให้สภาตำบลเข้ามามีส่วนรับรู้ และมีส่วนในการตัดสินใจเพื่อเลือกพื้นที่ที่จะดำเนินการด้วย เช่น โครงการพัฒนาชนบทยากจน

ค) กิจกรรมใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการเอง โดยฝ่ายเดียว เช่นการสร้างทางหลวง การสร้างเขื่อนชลประทาน เป็นต้น จะต้องแจ้งให้สภาตำบลทราบก่อนที่จะดำเนินการ เพื่อที่สภาตำบลจะได้ประสานโครงการพัฒนาของสภาตำบลให้สอดคล้องเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันสูงสุด

๖.๔ ปรับปรุงโครงสร้างของสภาตำบลให้เหมาะสมโดยการแก้ไขกฎหมายให้สภาตำบล องค์กรปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ในการเปลี่ยนฐานะสภาตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลนั้น ควรดำเนินการเป็นขั้นตอนดังนี้

ก) สภาตำบลใดที่อยู่ในเขตชุมชนที่เจริญมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนิน

กิจกรรมของตนเองได้ มีบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่จะบริหารงานของสภาตำบล ได้ก็ให้มีฐานะ เป็นนิติบุคคล และสามารถจะยกฐานะขึ้น เป็นองส์กรปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ได้แก่ สุขาภิบาล เทศบาล เป็นต้น ถ้ามีคุณสมบัติครบตามหลักกาที่กำหนด

ข) สภาตำบลใดที่ยังมีรายได้ไม่เพียงพอ ขาดบุคคลากรที่มีความรู้ ความสามารถก็ยังให้คง เป็นสภาตำบลตามแบบ เดิมคือ สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ที่ ๓๒๖ ไปจนกว่าจะพร้อม

๖.๕ สิ่งที่ต้องดำเนินควบคู่ไปกับข้อ ๖.๔ คือ การปรับปรุงรายได้ของ สภาตำบลโดยการขยายฐานะภาษีและค่าธรรมเนียมในปัจจุบันให้มากขึ้นและเพิ่ม เงินอุดหนุน ทั่วไปหรือ เงินพัฒนาโดยตรงจากรัฐบาล นอกจากนี้ควรส่งเสริมและเปิดโอกาสให้สภา ตำบลสามารถดำเนินกิจการที่เป็นการทำรายได้ให้แก่สภาตำบลเพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารงานและพัฒนาตำบล เช่น การทำกิจการเพาะเลี้ยงปลาในบ่อสาธารณะของตำบล การทำธนาคารข้าว ธนาคารไร่ การจัดสร้างโรงสีข้าวกลางของตำบล เป็นต้น

๖.๖ ปรับปรุงระเบียบการวางแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอและ แผนพัฒนาตำบลให้เป็นระเบียบเดียวกัน และกำหนดวิธีการ ขั้นตอนในการวางแผนแต่ ละระดับให้ประสานสอดคล้องกัน

๖.๗ ปรับปรุงองค์รคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) ให้เข้มแข็ง ควบคู่ไปกับการปรับปรุงสภาตำบลด้วย ทั้งนี้โดยการหาทางกำหนดรูปแบบของค้รพัฒนา ระดับหมู่บ้านให้มีองค์รเดียวตามมติคณะรัฐมนตรี (ปัจจุบันนี้ในระดับหมู่บ้านมี กพม. และหมู่บ้าน อพป.) มีการปรับปรุงและดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ กลไกการบริหารการพัฒนาชนบทตามระเบียบฯ ดังกล่าวสามารถดำเนินงานไปอย่างต่อเนื่อง และบรรลุสู่เป้าหมายที่วางไว้คือ การแก้ไขความยากจนในชนบทและฐานะความ เป็นอยู่ของคนชนบทให้ดีขึ้น ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ

สรุป

ในช่วงกว่าสองทศวรรษของการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา ขอบเขตของ การบริหารงานของรัฐได้ขยายออกไปกว้างขวางกว่าเดิมและมีความยุ่งยากสลับซับซ้อน

กว่าที่เคย เป็นอยู่และที่สำคัญที่สุดคือ เป้าหมายของการบริหารได้เปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิง การบริหารเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดเก็บภาษีในสมัยก่อนได้กลายเป็นการบริหารเพื่อการพัฒนา เพื่อการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีศรัทธาเริ่มนำสิ่งใหม่ ๆ มาใช้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ในกรณีประเทศกำลังพัฒนาที่นำเอาการวางแผนพัฒนามาใช้นั้น เป้าหมายของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปรวดเร็วกว่าที่ระบบบริหารจะได้รับการปรับปรุง จึงเกิดช่องว่างในการบริหาร (administrative gap) เพราะเป้าหมายใหม่คือการพัฒนาต้องการกลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเป้าหมายใหม่นั้นด้วย ในกรณีของประเทศไทย กว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการปรับปรุง เฉพาะส่วนของระบบราชการไทยเพื่อทำหน้าที่ปิดณาประเทศโดยการจัดตั้งหน่วยงานที่ใช้เทคนิคการทำงานสมัยใหม่ เช่น การตั้งหน่วยงานวางแผนระดับชาติ การนำเอาระบบการวางแผนมาใช้ในการบริหารงาน เป็นต้น แต่กลไกระบบราชการโดยส่วนรวมก็ยังไม่อาจเคลื่อนไปในทิศทางที่วางไว้ได้เพราะมีสภาพความแตกต่างในขีดความสามารถของหน่วยงานในระบบราชการอยู่มาก จากข้อเท็จจริงนี้ ทำให้เห็นความจำเป็นในการศึกษาสภาพการบริหารของระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทั้งระบบเพื่อแก้ไขจุดอ่อนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาในบทนี้พบว่า กลไกระบบราชการที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารการพัฒนา ยังมีจุดอ่อนที่สำคัญ ๆ สรุปได้ดังนี้

๑. ระบบการวางแผน ระบบงบประมาณและระบบกำลังคนยังไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน

๒. บทบาทของกระทรวงในการจัดหางบประมาณและแผนงานโครงการพัฒนา อยู่ในขอบเขตจำกัด กรมมีบทบาทในด้านนี้มากกว่ากระทรวง เนื่องจากหน่วยงานฝ่ายอำนวยการของกระทรวงยังมีขีดความสามารถจำกัด

๓. มีความหลายหลากขององค์การบริหารงานพัฒนาชนบทในรูปของคณะกรรมการในระดับกระทรวงและกรม

๔. ขาดการกระจายอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบไปสู่ระดับท้องถิ่น

๕. ขาดระบบการติดตามประเมินผลและระบบการจัดการเกี่ยวกับข้อมูล (management information system)

จากจุดอ่อนต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนทำให้กลไกการบริหารการพัฒนาโดยส่วนรวมขาดประสิทธิภาพในการแปลงนโยบายการพัฒนาประเทศไปสู่การปฏิบัติได้ตามเป้าหมาย จึงได้มีการศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ไขไว้โดยเน้นประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

๑. การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจะประสานงานกันได้ เจือจางที่สำคัญประการแรกคือ การมีนโยบายการพัฒนาที่ชัดเจน เป็นเสมือนแกนกลางในการประสานพลังการพัฒนาทั้งปวง

๒. จะต้องมีการปรับองค์กรใหม่ (reorganization) ให้สอดคล้องกับเป้าหมายใหม่ในการพัฒนาของรัฐ ดังเช่นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ได้เปลี่ยนเป้าหมายการพัฒนาจากการเพิ่มความจำเริญทางเศรษฐกิจมาให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาของความยากจนของคนในชนบท เขตล้าหลัง การสร้างความเป็นธรรมในสังคมซึ่งจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือองค์กรประชาชนในกระบวนการพัฒนาด้วย

๓. เน้นการจัดองค์กรบริหารการพัฒนาในแต่ละระดับให้มีเอกภาพโดยให้เมืองนครรับผิดชอบในรูปคณะกรรมการเพียงชุดเดียว ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและประสานการดำเนินงานพัฒนาชนบทตลอดจนติดตามและประเมินผล

๔. มีการนำเอาระบบการวางแผนแบบระบบ "แผน" มาใช้แทนระบบ "โครงการ" เพื่อก่อให้เกิดการทำงานแบบร่วมมือกันระหว่างสาขาทุกระดับ มีการทำงานซึ่งเชื่อมระดับต่าง ๆ ของการพัฒนาเข้าด้วยกันและช่วยเสริมสร้างความสามารถในการช่วยตนเองของประชาชน การนำเอาระบบ "แผน" มาใช้จะเป็นการประสานสอดคล้องกับระบบงบประมาณของประเทศที่กำลังเปลี่ยนจากระบบงบประมาณจากแบบแสดงรายการมาเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน

๕. มีระบบการจัดการเกี่ยวกับข้อมูล (management information system) ที่สมบูรณ์และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนี้อยู่ในองค์กรบริหารการพัฒนาซึ่งใน

โครงสร้างปัจจุบันนี้ยังไม่มีหน่วยงานดัง เช่นว่านี้

๖. ให้มีระบบการติดตามและประเมินผล (monitoring and evaluation system) เพื่อให้ได้ข้อมูลย้อนกลับของการปฏิบัติงานมาประเมินเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่วางไว้ เพื่อทำการปรับเปลี่ยนทิศทางให้เหมาะสมโดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านนี้โดยตรงในองค์กรฯ

๗. ระบบต่าง ๆ ตามข้อ ๓ - ๕ จำเป็นต้องมีหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ (staff unit) ช่วยสนับสนุนให้ระบบเหล่านี้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ดังนั้นในองค์กรบริหารการพัฒนาแต่ละระดับต้องมีหน่วยงานฝ่ายอำนวยการที่เข้มแข็งคอยให้ความสนับสนุนอยู่

อย่างไรก็ตามการปรับปรุงองค์กรและระบบบริหารงานพัฒนาดังกล่าวนี้อาจมีความเป็นไปได้สูงขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การให้ความสนับสนุนทางการเมือง (political support) ต่อองค์กรและระบบเหล่านี้ ความสนับสนุนทางการเมืองนี้เป็นเสมือนพลังผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนกลไกระบบราชการไปในทิศทางที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนาชนบทมากที่สุด ถ้าปราศจากซึ่งความสนับสนุนทางการเมืองแล้ว การที่จะหวังให้ระบบราชการปรับเปลี่ยนตนเองเป็นสิ่งที่ยากหรืออาจทำได้ไม่เต็มที่ตามที่คาดหวังซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาคความยากจนต้องยืดเวลาออกไปอย่างไม่มีสิ้นสุด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย