Journal of Social Sciences

Volume 18 | Issue 3 Article 2

1981-01-01

แผนพัฒนาระบบราชการไทย : ทดสอบโลกทัศน์ของนักวิชาการไทย

พิทยา บวรวัฒนา

Follow this and additional works at: https://digital.car.chula.ac.th/cujss

Part of the Social and Behavioral Sciences Commons

Recommended Citation

บวรวัฒนา, พิทยา (1981) "แผนพัฒนาระบบราชการไทย : ทดสอบโลกทัศน์ของนักวิชาการไทย," *Journal of Social Sciences*: Vol. 18: Iss. 3, Article 2.
Available at: https://digital.car.chula.ac.th/cujss/vol18/iss3/2

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Social Sciences by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

แผนพัฒนาระบบราชการไทย : ทดสอบโลกทัศน์ของนักวิชาการไทย

พิทยา บวรวัฒนา*
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

เมื่อไม่นานมานี้ ผู้เขียนได้วิจัยสรุปความเห็นของนักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ไว้ว่า นักวิชาการไทยคิดอะไรคล้าย ๆ กัน มีลักษณะเป็นระบบ ทำให้กล่าวได้ว่า นักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์มีความคิดความอ่านภายในกรอบของความคิดหรือ *พาราไดม* สองประการ คือ พาราไดมหลักการบริหารและพาราไดมพัฒนาระบบราชการไทย[1] เมื่อเป็นเช่นนี้ถ้าเผื่อข้อสรุปของผู้เขียนดังกล่าวถูกต้องแล้วย่อมใช้คาดการณ์ได้ว่า ไม่ว่านักวิชาการไทยจะพูดจะเขียนเรื่องใดเมื่อใดเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ไทยแล้ว ความคิดความอ่านของพวกเขาย่อมวนไปวนมาภายในกรอบความคิดดังกล่าวเป็นแน่

มาบัดนี้ถึงเวลาที่ผู้เขียนจะทดสอบความถูกต้องของข้อเสนอดังกล่าว โดยใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นกรณีตัวอย่างทดสอบ ถ้าความคิดของผู้เขียนแม่นยำแล้ว ข้อเสนอแนะ

---

* ร.บ. เกียรตินิยม (จุฬาฯ) M.A., Ph. D. Political Science (Northern Illinois) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หัวหน้าภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บรรณาธิการวารสารสังคมศาสตร์

[1] โปรดดู พิทยา บวรวัฒนา "โลกทัศน์ของนักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์" วารสารพัฒน-บริหารศาสตร์ (ตุลาคม 2524) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน พิทยา บวรวัฒนา วิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย : ผลงานของนักวิชาการไทยสมัยใหม่ (เอกสารประกอบการศึกษา ลำดับที่ 18 ภาควิชารัฐประศาสน-ศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2524) 230 หน้า

ในการพัฒนาระบบราชการตามแผนพัฒนาแห่งชาติฉบับที่ 5 ย่อมสะท้อนให้เห็นโลกทัศน์ของนักวิชาการไทยตามที่ผู้เขียนวาดภาพไว้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าผู้เขียนสรุปความคิดความอ่านของนักวิชาการไทยผิดไปแล้ว ข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบราชการไทยตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ย่อมออกนอกกรอบของความคิดที่ผู้เขียนได้ตีกรอบไว้

บทความนี้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นการสรุปความคิดของผู้เขียนเกี่ยวกับโลกทัศน์ของนักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ส่วนที่สองเป็นการสรุปวิเคราะห์แผนพัฒนาระบบราชการไทย ส่วนต่อไปเป็นการเปรียบเทียบว่าสาระของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานรัฐไว้คล้ายกับ โลกทัศน์ของนักวิชาการไทยมากน้อยแค่ไหนอย่างไร ในตอนท้ายผู้เขียน ได้ทิ้งคำถามไว้เกี่ยวกับผลที่น่าจะเกิดขึ้นจากการที่นักวิชาการไทยยึดถือโลกทัศน์ด้านรัฐประศาสนศาสตร์

โลกทัศน์ของนักวิชาการไทย

จากการสำรวจผลงานเขียนของนักวิชาการไทยสมัยใหม่ (ประมาณ 1954–ปัจจุบัน) ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ปรากฏว่ามีเป็นจำนวนมากที่มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์ปัญหา และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาของระบบราชการไทย[2] จึงอาจสรุปได้ว่านักวิชาการไทยส่วนมากต้องการ *พัฒนา* ระบบราชการไทยให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ผู้เขียนได้สรุปไว้ว่าในระยะเวลาประมาณ 25 ปีที่ผ่านมานี้ นักวิชาการไทยได้สร้างพาราไดขึ้นมาสองพาราไดคือ พาราไดหลักการบริหารและพาราไดพัฒนาระบบราชการ ซึ่งแต่ละพาราไดนี้ก็มีวิธีการมองปัญหาและมีความเชื่อเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหาในระบบราชการไทยแตกต่างกันออกไป สาเหตุที่สามารถแยกออกเป็นสองพาราไดเป็นเพราะแต่ละพาราไดเกิดขึ้นต่างช่วงสมัย โดยพาราไดหลักการบริหารเกิดขึ้นก่อนประมาณ ค.ศ. 1954 ส่วนพาราไดพัฒนาระบบราชการเกิดขึ้นทีหลังคือ ประมาณ ค.ศ. 1966 พร้อมกันนี้ผู้เขียนได้กล่าวสรุปว่า ในปัจจุบันสภาพความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยมีลักษณะเป็น *ทวิลักษณ์* เพราะพาราไดทั้งสองพาราไดครอบงำความนึกคิดของนักวิชาการไทยไปพร้อม ๆ กัน

---

[2] พิทยา บวรวัฒนา **วิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย : ผลงานเขียนของนักวิชาการไทยสมัยใหม่** (เอกสารประกอบการศึกษา ลำดับที่ 18 ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์-มหาวิทยาลัย 2524)

แน่นอนทีเดียว ถึงแม้ว่าในทางความคิดแล้วเราจะสามารถแยกพาราไดทั้งสองออกจากกันโดยเด็ดขาดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วกระทำได้ยากมาก เพราะนักวิชาการไทยแต่ละคนเมื่อกล่าวถึงระบบราชการไทยแล้ว ย่อมจะนำเอาความคิดของพาราไดทั้งสองมาใช้พร้อม ๆ กัน นักวิชาการคนหนึ่งย่อมมีความเชื่อในทั้งสองพาราไดไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้นเมื่อพูดถึงโลกทัศน์ของนักวิชาการไทยแล้ว เราย่อมหมายถึง ความคิดของนักวิชาการไทยตามพาราไดทั้งสอง มิใช่พาราไดใดพาราไดหนึ่งโดยเฉพาะ

ตารางที่ 1 เป็นการสรุปความคิดเรื่องโลกทัศน์ของนักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสน-ศาสตร์โดยสังเขป ในส่วนต่อไปของบทความเป็นการสรุปและอธิบายแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ

ตารางที่ 1

สรุปโลกทัศน์นักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์

ระบบราชการ	แนวทางแก้ไขปัญหาราชการไทย	แก้ได้ไหม ?
– มีการเล่นพรรคเล่นพวก ใช้ระบบอุปถัมภ์ ระบบเครือญาติตามประเพณีดั้งเดิมของไทย มีผลทำให้การบริหารงานบุคคลเสื่อม	1. ใช้ระบบคุณธรรม ออกระเบียบ กฎเกณฑ์ เช่น พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือน ให้ทันสมัย ส่งเสริมเอกภาพการควบคุม 2. ใช้วิชาความรู้การบริหาร ผีกคน เปลี่ยนคน	แก้ได้ยาก 1) ระบบราชการเต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง 2) ระบบราชการ คือ ระบบการเมือง แย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ 3) ทัศนคติคนไทยไม่เอื้ออำนวย 4) แก้ผิดวิธี ที่จริงต้องใช้ Man Power Planning, Human Resource Development, Affirmative Action เป็นต้น
– ระบบราชการยังทำหน้าที่เป็นกลไกพัฒนาประเทศ ไม่ได้ดี เพราะ 1) ขาดการวางแผนและนโยบายที่ดี 2) กระจายอำนาจจากเบื้องบนสู่เบื้องล่างไม่พอ 3) ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยไป 4) ขาดระบบประสานงาน 5) ขาดระบบข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพ	1. ใช้เทคนิคการบริหารต่าง ๆ – PERT, CPM, MBO, PPBS, ZBB Evaluation Research, Decision-making Techniques – OD, team-building, Decentralization – CD, Citizen Participation – IRD – MIS 2. ใช้การปฏิรูปโครงสร้างองค์การ เช่น ตั้งคณะกรรมการ เพื่อให้มีการวางแผนและนโนบายที่ดี มีการกระจายอำนาจจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น สร้างระบบประสานงานและสร้างระบบข้อมูลข่าวสารที่ดี	ไม่แน่ใจ และยังไม่รู้ว่าจะแก้ได้หรือเปล่า ? แก้ได้ เพราะ เทคนิคการบริหารต่าง ๆ ดี ฝรั่งใช้ได้ เราก็น่าจะใช้ได้ เพียงแต่ต้องหา "สูตร" ให้ได้ว่า เมื่อใดควรใช้เทคนิคอันไหน ? อย่างไร ? ประยุกต์ให้เข้ากับสังคมไทยได้อย่างไร ? แก้ไม่ได้ เพราะ นักวิชาการไทยไม่ทราบแน่ว่าต้นตอสาเหตุของปัญหาอยู่ตรงไหนแน่ การใช้เทคนิคการบริหารจึงไม่ได้ผล และการปฏิรูประบบราชการโดยเปลี่ยนโครงสร้างองค์การใหม่นั้นเป็นเรื่องฉาบฉวย เช่น เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างตามลายลักษณ์อักษร แต่ไม่ได้เปลี่ยนพฤติกรรม เพราะ (1) ระบบราชการเป็นระบบการเมือง (2) ทัศนคติของคนไทยขัดต่อแนวทางแก้ไขปัญหาระบบราชการที่เสนอกัน

แผนพัฒนาระบบราชการ : ปัญหาและแนวทางแก้ไข

เมื่อเปรียบเทียบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525–2529) กับแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนๆ แล้ว จะเห็นได้ว่านับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้มีการกำหนดการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐเป็นจุดประสงค์สำคัญประการหนึ่งในแผนชาติ ถึงขนาดกำหนดให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีบทส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของการปฏิรูปการบริหารงานพัฒนาของรัฐโดยเฉพาะ[3] อันเป็นการย้ำให้เห็นว่าในสายตาของรัฐบาลแล้ว ปัญหาหลักประการหนึ่งของประเทศคือ การที่ระบบบริหารงานของรัฐขาดประสิทธิภาพ เกิดความจำเป็นขึ้นมาที่จะพัฒนาระบบราชการไทยให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น และปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง

ตามที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 มีลักษณะไม่เหมือนแผนพัฒนาฉบับก่อนๆ ตรงที่ได้มีการปรับความคิดในการพัฒนาประเทศให้เป็นแนวใหม่ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้เน้นให้ระบบบริหารของรัฐทำหน้าที่ *แปลงแผนลงไปสู่ภาคปฏิบัติ* โดย[4]

"การปฏิรูปขบวนการวางแผนงานการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน การบริหารกำลังคนให้สอดคล้องประสานกัน ขณะเดียวกันจะทำการปรับหรือพัฒนาองค์กรของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้สามารถนำเอานโยบายและแผนงานพัฒนาที่สำคัญไปปฏิบัติให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยการจัดทำ "แผนปฏิบัติการ" ระดับกระทรวงและสาขาการพัฒนาที่สำคัญๆ ขึ้น

---

[3] โปรดดู "ส่วนที่แปด" การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและการกระจายสินทรัพย์ ในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525–2529** (เอกสารโรเนียว) หน้า 448–483 แผนนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2524

แผนพัฒนาฯ แห่งชาติฉบับก่อนๆ ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูประบบบริหารงานของรัฐไว้น้อยมาก จนไม่ได้กำหนดไว้ในส่วนหรือบทใดของแผนเลย ในเรื่องนี้โปรดเทียบดูใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520–2524** (กรุงเทพมหานคร เรืองแสงการพิมพ์ 2520), สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม พ.ศ. 2515–2519** (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี 2515)

[4] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525–2529** (เอกสารโรเนียว) หน้า 4

ขณะเดียวกันสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะจัดทำ "แผนลงทุนระยะ 3 ปี" เพื่อเป็นแนวในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินและระดมเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยถือว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นแผนวางกรอบนโยบายเท่านั้น ขณะเดียวกันจะเร่งให้มีการกระจายอำนาจการพัฒนา บริหารประเทศไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาชนบท

ในความเห็นของผู้จัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แล้ว การที่จะมีการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีการ *ปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ* ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ โดยแยกพิจารณาระบบบริหารงานพัฒนาของรัฐออกเป็น 2 ส่วน คือ ในส่วนกลาง (ระดับชาติ) และในส่วนภูมิภาค (ระดับท้องถิ่น) ซึ่งรวมถึงองค์กรว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ตลอดจนองค์กรว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาชนบท

สาระสำคัญของจุดประสงค์ของการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ สรุปความได้คือ :—[5]

1. ในส่วนกลาง (ระดับชาติ) ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

   1) ประสานงานการวางแผน แผนเงินและแผนคนของหน่วยงานระดับชาติให้สอดคล้องกันยิ่งขึ้น โดยอาศัยการ

      (1) ปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณของประเทศจากแบบแสดงรายการเป็นแบบแสดงแผนงาน

      (2) ปรับปรุงระบบการวางแผนระดับชาติและระดับกระทรวง ทบวงกรมเสียใหม่ ให้กระทรวงมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในการลำดับความสำคัญของแผนและจัดสรรงบประมาณของกระทรวงมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้จะมีการจัดทำแผนลงทุนระยะ 3 ปีขึ้น เพื่อเป็นแนวในการจัดทำงบประมาณประจำปี

      (3) ปรับปรุงระบบการจัดเตรียมและเสนอโครงการ ตลอดทั้งระบบการติดตามและประเมินผลการพัฒนาด้วย

---

[5] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี อ้างแล้ว หน้า 18

2. ในส่วนภูมิภาค (ระดับท้องถิ่น)

(1) ให้มีการกระจายอำนาจจากการบริหารงานพัฒนาไปสู่ท้องถิ่น และส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น

(2) ขจัดความสับสนเกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นชนบทที่มีหลายองค์การดำเนินการอยู่ โดยจัดให้มีองค์การขึ้นรับผิดชอบเพียง 2 องค์การ ได้แก่ องค์การว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนาเมืองรวมทั้งกรุงเทพมหานครและพื้นที่เฉพาะที่ไม่ใช่อยู่ในเขตชนบท) และองค์การว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาชนบท (รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนาชนบททั้งหมด)

ส่วนที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นแนวทางกว้าง ๆ ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในการปฏิรูประบบบริหารงานของรัฐเพื่อจะให้ระบบราชการทำหน้าที่แปลงแผนลงไปสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในส่วนต่อไปนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ *ปัญหา* และแนวทางการ *ปฏิรูป* ระบบบริหารงานพัฒนาของรัฐทีละส่วน โดยเริ่มจากส่วนกลางการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาชนบทตามลำดับ (โปรดดูตารางที่ 2 สรุปความคิดไว้)

1. ระบบบริหารงานของรัฐในส่วนกลาง : ปัญหาและการปฏิรูป

ตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาแห่งชาติฉบับที่ 5 นั้น *จุดอ่อนและประเด็นปัญหา* ของการบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนกลางได้แก่[6]

"ยังไม่ได้มีการปรับหรือปฏิรูปให้สอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและให้สามารถตอบสนองหรือปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ใหม่ของโลกในอนาคต กล่าวคือ ยังขาดระบบการประสานที่จะนำเอานโยบายเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ลงไปสู่ภาคปฏิบัติให้ได้ผลเต็มที่และให้มีการติดตามประเมินผลการพัฒนาอย่างจริงจัง เพื่อการตัดสินใจและสั่งการได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ"

พิจารณาจากข้อแถลง จุดอ่อนและประเด็นปัญหาของการบริหารงานพัฒนาของรัฐใน *ส่วนกลาง* ข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้กำหนดแผนเห็นว่า ระบบการบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วน

---

[6] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 – 2529 หน้า 449

กลางในปัจจุบันไม่ทันสมัยต่อสถานการณ์ใหม่ของประเทศและโลก ทำให้เกิดจุดอ่อน ขาดความสามารถในการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างได้ผล และความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาเหล่านั้นตามรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. ปัญหา ขาด "แกนกลาง" ในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ของประเทศและขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ด้วย[7] แนวทางการปฏิรูปคือ ต้องจัดให้มีองค์การที่เป็น "แกนกลาง" เพื่อประสานนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติขึ้น เพื่อประสานงานนโยบายและแนวการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. และกระทรวงเศรษฐกิจต่าง ๆ พร้อมกับจัดให้มีระบบการติดตามประเมินผลการพัฒนาที่สามารถอำนวยประโยชน์ต่อการตัดสินปัญหานโยบายเศรษฐกิจ เพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป[8]

ในการนี้ รัฐบาลได้แต่งตั้ง "*คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ*" ขึ้นเป็นแกนกลางในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติ รวมทั้งการสั่งการและเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ด้วย[9]

2. ปัญหา ระบบการวางแผน การจัดทำงบประมาณ และการจัดสรรกำลังคนยังไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. ต่างก็มีพระราชบัญญัติของแต่ละสำนักงานที่มีลักษณะเป็น "เอกเทศ" จึงยากต่อการประสานวางแผนการจัดสรรงบประมาณและการจัดสรรอัตรากำลังคน นอกจากนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบงบประมาณปัจจุบันเป็นงบประมาณประจำปีระยะสั้นในลักษณะจัดสรรตามแบบแสดงรายการ แทนที่จะเป็นแบบแสดงแผนงาน แยกตามจุดประสงค์และแนวทางการพัฒนา สำนักงาน ก.พ. ปัจจุบันได้จัดกรอบกำลังคนให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ

---

[7] พึ่งอ้าง หน้า 451

[8] พึ่งอ้าง หน้า 452

[9] พึ่งอ้าง หน้า 453 คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นกรรมการและมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

ภายในระยะหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นก้าวสำคัญมาก แต่เมื่อสำนักงาน ก.พ. จัดสรรอัตราให้แล้วจะบรรจุได้หรือไม่ ขึ้นกับว่าสำนักงบประมาณจะจัดสรรเงินให้หรือไม่ ฉะนั้น ในระยะที่ผ่านมาจึงปรากฏอยู่เสมอมาว่าแผนงานและโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาฯ ไม่ได้รับการจัดสรรเงินหรือกำลังคนอย่างสอดคล้องกัน จึงทำให้การแปลงแผนพัฒนาฯ ไปสู่ภาคปฏิบัตินั้นทำได้ไม่เต็มที่[10]

ดังนั้นแนวทางในการปรับปรุงระบบการวางแผน การจัดทำงบประมาณและการจัดสรรกำลังคนให้ประสานสัมพันธ์จึงได้แก่[11]

1) ปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณแผ่นดินจากแบบแสดงรายการมาเป็นแบบแสดงแผนงาน แยกตามจุดประสงค์และแนวการพัฒนาหลักของประเทศ โดยให้สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประสานกันอย่างใกล้ชิด

2) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำแผนลงทุนระยะสั้นขึ้น เพื่อเป็นแนวในการจัดสรรงบประมาณประจำปีและกำลังคน และปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การวางแผนและการติดตามประเมินผลของสำนักงานฯ

ในการนี้รัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูประบบบริหารและพัฒนาองค์การของรัฐในส่วนกลางไปแล้ว ดังนี้

1) ในส่วนเกี่ยวกับระบบจัดสรรกำลังคน คณะรัฐมนตรีได้มีมติลดอัตราการเพิ่มของจำนวนข้าราชการในสาขางานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโดยตรง และเน้นการยกระดับและปรับปรุงคุณภาพข้าราชการหรือสำนักงานที่มีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น[12]

2) ในส่วนเกี่ยวกับระบบวางแผน คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งแผนงานโครงการพัฒนาให้คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณากลั่นกรองให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีทุกกรณีไป[13]

3) ในส่วนเกี่ยวกับระบบงบประมาณ สำนักงบประมาณได้ดำเนินการ คือ

(1) เปลี่ยนการจัดเตรียมงบประมาณ "โดยให้โอกาสแก่คณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายงบประมาณ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ก่อน แล้วจึงให้สำนักงบ

---

[10] พึงอ้าง หน้า 451–452

[11] พึงอ้าง หน้า 453

[12] พึงอ้าง หน้า 454

[13] พึงอ้าง หน้า 454

ประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกันในการกำหนดงบพัฒนาของแต่ละกระทรวงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีหน้าที่ในการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง และจัดสรรวงเงินให้แต่ละกรมของตนให้สอดคล้องตามแผนและโครงการพัฒนาที่มีความสำคัญในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5"[14]

(2) จัดทำแผนการลงทุนระยะ 3 ปีของภาครัฐบาล ใช้เป็นแม่บทนำในการจัดสรรงบประมาณประจำปี เริ่มตั้งแต่ปี 2526 เป็นต้นไป[15]

(3) การบริหารงบประมาณจะผ่อนปรนและกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งในด้านการอนุมัติเงินงวดและการโอนเงินระหว่างหมวด[16]

(4) การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจากแบบแสดงรายการเป็นแบบแสดงแผนงาน แยกตามจุดมุ่งหมายหลัก 6 ประการของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5[17]

3. ปัญหา ขาดระบบการวางแผนในระดับกระทรวง กรมต่าง ๆ มีบทบาทและอำนาจการวางแผนมากกว่ารัฐมนตรีและปลัดกระทรวง จำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานวางแผนของกระทรวงให้มากขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรอง จัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการพัฒนาของแต่ละกระทรวง และจัดระบบการติดตามประเมินผลงานของกระทรวงให้ดีขึ้น ให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามแผนพัฒนา ฯ ต่อไป[18]

4. ปัญหา ขาดการกระจายอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบไปยังผู้ปฏิบัติงานตามแผนงานโครงการพัฒนา "การกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนา ปัจจุบันเป็นเรื่องของส่วนกลางเสียส่วนใหญ่ ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้จะปฏิบัติตามแผนงานโครงการในส่วนภูมิภาคนั้นไม่มีบทบาทเท่าที่ควร ทำให้การปฏิบัติตามแผนงานไม่มีประสิทธิภาพ"[19] ดังนั้น "กระทรวงทบวงกรมต้องกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่เจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อก่อให้เกิด

---

[14] พึ่งอ้าง หน้า 454
[15] พึ่งอ้าง หน้า 455
[16] พึ่งอ้าง หน้า 455
[17] พึ่งอ้าง หน้า 455
[18] พึ่งอ้าง หน้า 452, 453
[19] พึ่งอ้าง หน้า 452

ความคิดริเริ่มในการจัดเตรียมและส่งเสริมโครงการพัฒนา รวมทั้งการให้เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดและอำเภอมีความรับผิดชอบต่อการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการต่อเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นมากขึ้นด้วย"[20]

เท่าที่ผ่านมารัฐบาลได้ใช้วิธีการกระจายอำนาจในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ตามแผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาจังหวัด การสร้างงานในชนบท เป็นต้น รัฐบาลได้ดำเนินการกันเงินไว้ใช้ในการพัฒนาชนบท และมีการกระจายอำนาจการจัดซื้อให้กับหัวหน้าส่วนราชการในระดับภูมิภาคมากขึ้น[21]

2. ระบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนท้องถิ่น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนด *จุดอ่อนและประเด็นปัญหา* ของการบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนท้องถิ่นไว้ว่า "ยังขาดเอกภาพและสมรรถภาพ โดยที่องค์การบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นมีอยู่หลายรูปแบบก่อให้เกิดความสับสนและซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน นอกจากนี้การบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นยังถูกควบคุมจากส่วนกลางอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นด้านการกำหนดหรือจัดทำแผนงานโครงการพัฒนาด้านการคลังหรือด้านการงบประมาณ"[22]

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนท้องถิ่นออกเป็นสองเรื่อง คือ การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาชนบท ในแต่ละเรื่อง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดแนวทางปฏิรูปไว้ดังต่อไปนี้ :-

1) การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ เพื่อให้มีการประสานนโยบาย แผนงาน โครงการ และงบประมาณในการดำเนินการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 กว้างกว่าเดิมเล็กน้อย เพื่อให้มีเอกภาพในการบริหารงานพัฒนา และจำแนกความรับผิดชอบการดำเนินงานตามลักษณะงานและตามอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน และเพื่อให้สามารถแปลงแผนงานไปสู่ภาคปฏิบัติได้อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ[23]

---

[20] พึงอ้าง หน้า 453
[21] พึงอ้าง หน้า 455
[22] พึงอ้าง หน้า 449–450
[23] พึงอ้าง หน้า 457

พิจารณาจากแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 แล้ว จะเห็นว่า *แนวนโยบายและมาตรการ* ที่เสนอใช้นั้นมีลักษณะเป็นการเสนอให้มีการปฏิรูปด้านโครงสร้างองค์การในรูปของการตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ในระดับชาติ ภาค และจังหวัด กล่าวคือ ในระดับชาติให้จัดตั้ง *คณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ* ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย บทบาท และหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเอกชน และทำหน้าที่ประสานแผนงาน โครงการ และการดำเนินงาน รวมทั้งการจัดสรรงบพัฒนาพิเศษให้แก่หน่วยงานเหล่านั้น โดยจัดตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินงาน ดังนี้ คือ (ในระดับชาติ) คณะอนุกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล คณะอนุกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และ (ในระดับภาค) คณะทำงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ[24]

สำหรับแนวทางดำเนินงานพัฒนานั้น ต้องมีการจัดตั้งงบประมาณสำหรับการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ และให้กรุงเทพมหานคร เทศบาล ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการที่วางไว้ รวมทั้งมีการปรับปรุงเทศบาลให้เป็นกลไกการพัฒนาเมืองที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในด้านการวางแผน การจัดเก็บภาษีและเพิ่มรายได้จากภาษี การจัดทำงบประมาณให้มีการจัดสรรงบพัฒนาท้องถิ่นตามแผนงาน และให้เทศบาลมีอิสระในการบริหารงานพัฒนาและการคลังมากขึ้น[25]

2) การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในการพัฒนาชนบท

จากแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ปัญหาระบบการบริหารการพัฒนาชนบทประมวลความไว้ดังนี้ :–[26]

(1) การพัฒนาชนบทยังเป็นการพัฒนาแบบบริจาคให้เปล่า โดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญแต่เพียงด้านเดียว *การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน* ยังอยู่ในขอบเขตจำกัด[27]

(2) การพัฒนาชนบทยังเป็นการพัฒนาจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง องค์การปกครองท้องถิ่นของไทยยังถูกควบคุมจากส่วนกลางมาก *การกระจายอำนาจ*ไปสู่ท้องถิ่นยังมีน้อยไป[28]

---

[24] พึงอ้าง หน้า 457–488 โปรดดูแผนภูมิการจัดองค์การบริหารงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ ในหน้า 460

[25] พึงอ้าง หน้า 458–459

[26] พึงอ้าง หน้า 461–465

[27] พึงอ้าง หน้า 461

[28] พึงอ้าง หน้า 461

(3) การจัดองค์การบริหารการพัฒนาชนบทในรูปคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีเป็นจำนวนมาก ซ้ำซ้อน และขาด *การประสานงานร่วมมือกัน*[29] หน่วยงานระดับกรมขยายงานซ้ำซ้อนกัน และมักอาศัยการตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อเป็นเครื่องมือการยอมรับการขยายงานของตน[30]

(4) การจัดองค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นองค์การที่ผูกพันกับกระทรวงมหาดไทยโดยใกล้ชิดเพียงกระทรวงเดียว เช่น ในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของทุกกระทรวงทบวงกรมเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นต้น การจัดองค์การบริหารราชการเช่นนี้ไม่เป็นที่ยอมรับอย่างจริงใจจากกระทรวงทบวงกรมอื่น เป็นเหตุให้มีการสร้างองค์การทางการบริหารงานขึ้นมา ในรูปของเขต ศูนย์ สำนักงาน ฯลฯ ทำให้เอกภาพในการบริหารและการบังคับบัญชาหน่วยงานในจังหวัดไม่มี ก่อให้เกิดปัญหาการ *ประสานงาน* ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานพื้นที่

(5) การดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดมีปัญหาหลายประการคือ 1) รัฐบาลขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นกลไกการ *กระจายอำนาจ* และประสานกิจกรรมของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง[31] 2) กระทรวงทบวงกรมอื่นมองแผนพัฒนาจังหวัดว่าเป็นเรื่องของกระทรวงมหาดไทยที่ริเริ่มขึ้นมาและมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง[32] 3) *ระบบงบประมาณ* ไม่เอื้ออำนวยต่อการวางแผนพัฒนาจังหวัดซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานกิจกรรมในระดับพื้นที่ รวมทั้งระบบงบประมาณในปัจจุบัน *ก่อให้เกิดการไม่ประสานงานกัน* ระหว่างกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มีการแข่งขันขอตั้งงบประมาณที่ไม่อำนวยต่อการพัฒนาชนบท[33] 4) สำนักงานจังหวัดในปัจจุบันไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยงานทางวิชาการและวางแผนประสานโครงการอย่างแท้จริง[34] 5) ขาดข้อมูลที่จำเป็นในการวางแผน

---

[29] พึ่งอ้าง หน้า 462
[30] พึ่งอ้าง หน้า 462
[31] พึ่งอ้าง หน้า 464
[32] พึ่งอ้าง หน้า 464
[33] พึ่งอ้าง หน้า 465
[34] พึ่งอ้าง หน้า 465

โดยเฉพาะข้อมูลระดับลึกในพื้นที่อำเภอที่อยู่ในเขตยากจน ข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้มักอยู่ในลักษณะกระจัดกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ และแม้จะมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูล เช่น กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น แต่เป็นแบบต่างคนต่างทำขาด *การประสานงาน*[35] 6) ขาดการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบ และกระทำการอย่างต่อเนื่อง[36] และ 7) การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นยังอยู่ในขอบเขตจำกัด[37]

เมื่อการบริหารงานรัฐด้านพัฒนาชนบทมีปัญหาดังกล่าวข้างต้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนดนโยบายที่สำคัญสามประการคือ

1. จัดให้มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับนโยบายเพียงชุดเดียว เพื่อให้มีเอกภาพในการบริหารงานพัฒนาชนบท กล่าวคือในระดับชาติ มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดแห่งชาติ (กพจ.) ในระดับอำเภอมีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอแห่งชาติ (กพอ.) ในระดับตำบลและหมู่บ้านให้ยึดสภาตำบลเป็นหลัก[38]

2. จัดให้มีระบบการบริหารงบประมาณระดับจังหวัดที่ชัดเจน เพื่อความรวดเร็วและคล่องตัวในการปฏิบัติ โดยยึดหลักนโยบายการกระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณลงสู่ระดับจังหวัดของรัฐบาลเป็นหลักสำคัญ โดยให้มีการประสานงานใกล้ชิดระหว่างกรมเจ้าของโครงการ[39] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จังหวัดและอำเภอ

3. สำหรับในระยะยาวนั้น ควรมีการปฏิรูประบบการบริหารดังนี้

1) ยกเลิก คณะกรรมการการสร้างงานในชนบท (กสช.) และใช้ กชช. ทำหน้าที่แทน

2) ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้สภาตำบลมีอิสระเพียงพอที่จะดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

---

[35] พึ่งอ้าง หน้า 465

[36] พึ่งอ้าง หน้า 465

[37] พึ่งอ้าง หน้า 465

[38] พึ่งอ้าง หน้า 466 โปรดดูรายละเอียด 466–467

[39] ดูรายละเอียด เพิ่มเติมใน พึ่งอ้าง หน้า 468

3) แก้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการเสนอขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัด และบริหารงบประมาณของจังหวัด อย่างเต็มที่ แทนการให้กระทรวงทบวงกรมมอบหมายอำนาจให้ผู้ว่าราชการ จังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการประสานระหว่างแผนพัฒนาจังหวัดกับแผน งบประมาณของประเทศ[40]

4) เสริมสร้างสมรรถนะของสำนักงานจังหวัดในฐานะเป็นหน่วยงานทางวิชาการ และวางแผนอย่างจริงจังในระดับจังหวัด[41] และ

5) ให้มีการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สำนักงานจังหวัด และสำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์[42]

โดยสรุปแล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานของรัฐสรุปได้ตาม ตารางที่ 2

ตารางที่ 2

การปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5

ปัญหา	แนวทางแก้ไข
ส่วนกลาง	
1. ขาดแกนกลาง *ประสานงาน* นโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ	ตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ
2. ขาด *ความสอดคล้อง* ระหว่างระบบวางแผนการจัดทำงบประมาณและการจัดสรรกำลังคน	จัดระบบงบประมาณจากแบบแสดงรายการสู่แบบแสดงแผนงาน (PPBS) ให้สภาพัฒนา ฯ จัดทำแผนลงทุนระยะสั้นเป็นแนวการจัดสรรงบประมาณและกำลังคน
3. ขาดระบบการ *วางแผน* ในระดับกระทรวง	เพิ่มอำนาจหน่วยงานวางแผนของกระทรวง ลดอำนาจของกรม

[40] พึงอ้าง หน้า 469
[41] พึงอ้าง หน้า 469
[42] พึงอ้าง หน้า 470

ปัญหา	แนวทางแก้ไข
4. ขาดการ *กระจายอำนาจ* และหน้าที่ความรับผิดชอบจากส่วนกลางสู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามแผนงานโครงการในส่วนภูมิภาค	กระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่เจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น
ส่วนท้องถิ่น	
(1) การซ้ำซ้อนระหว่างองค์การบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ	จัดองค์การสององค์การ แบ่งเขตรับผิดชอบ คือ (1) องค์การบริหารงานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ (2) องค์การบริหารงานพัฒนาชนบท
(2) ขาดการกระจายอำนาจการบริหารงานพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นอย่างมีระบบและต่อเนื่อง ส่วนกลางควบคุมส่วนท้องถิ่นมากไป	
1. งานพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ	
(1) ประสานนโยบาย แผน โครงการ งบประมาณของระบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะเข้ากับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5	(1) ตั้งคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ พร้อมทั้งอนุกรรมการต่าง ๆ เพื่อประสานงาน
(2) เอกภาพในการบริหาร การจำแนกความรับผิดชอบ	(2) ตั้งงบประมาณโดยเฉพาะ
(3) แปลงแผนงานไปสู่ภาคปฏิบัติ	(3) ปรับปรุงเทศบาล
2. งานพัฒนาชนบท	
(1) การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนน้อยไป	(1) แก้กฎหมายเกี่ยวกับสภาตำบลให้มีอิสระเพียงพอที่จะพัฒนาท้องถิ่นตน
(2) ส่วนกลางควบคุมส่วนท้องถิ่นมากไป การกระจายอำนาจไม่พอ	(2) กระจายอำนาจในการบริหารงบประมาณโดยจัดระบบงบประมาณที่คล่องตัว
(3) ขาดการประสานงานร่วมมือระหว่างหน่วยงานของส่วนกลาง กระทรวงทบวงกรมที่มาตั้งอยู่ในท้องถิ่น	(3) ตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายเพียงชุดเดียวในทุกระดับ ชาติ จังหวัด อำเภอ ตำบลและยุบ กสช. ใช้ กชช. แทน
(4) ขาดข้อมูลที่จำเป็นในการวางแผน	(4) เสริมสร้างสมรรถนะของสำนักงานจังหวัด

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 สะท้อนโลกทัศน์นักวิชาการไทย

จากการพิจารณาศึกษาแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานของรัฐนั้น ปรากฏว่า การมองปัญหาและการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาราชการไทยตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 มีส่วนคล้ายกับความคิดของนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผู้เขียนได้เคยสรุปไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 สะท้อนให้เห็นถึงโลกทัศน์นักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ดังนั้นการที่ผู้เขียนได้เสนอความคิดสรุปเกี่ยวกับโลกทัศน์ของนักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ สามารถใช้อ่านความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐของนักวิชาการไทยได้ดี

ตารางที่ 3 ได้สรุปเปรียบเทียบความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานรัฐ ตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 กับความคิดสรุปเกี่ยวกับโลกทัศน์ของนักวิชาการไทย โดยพิจารณาทีละมิติของพาราไดม์ดังต่อไปนี้ :-

1. มิติที่ 1 : ปัญหาระบบราชการไทยถูกครอบงำโดยระบบอุปถัมภ์ จำเป็นต้องใช้ระบบคุณธรรมแทนที่

พิจารณาจากแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 จะเห็นได้ว่า แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 มิได้กำหนดปัญหาการเล่นพรรคเล่นพวก คอร์รัปชั่น ฯลฯ เป็นปัญหาการบริหารงานของรัฐที่จะต้องมีการกำหนดแนวทางแก้ไขไว้ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ทั้งนี้คงมิใช่เพราะรัฐบาลมิได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาเพียงแต่คงจะปล่อยให้เป็นเรื่องของกลไกรัฐที่มีอยู่แล้ว เช่น สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ป.ป.ป. พระราชบัญญัติระเบียบราชการต่าง ๆ ฯลฯ เป็นกลไกทำหน้าที่แก้ไขปัญหาเหล่านั้น

2. มิติที่ 2 : ระบบราชการไทยยังขาดระบบการวางแผนและนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งแก้ไขได้โดยใช้หลักการวางแผนสมัยใหม่ เช่น PERT, PPBS เข้าช่วย

ในเรื่องนี้ แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการเพิ่มสมรรถนะของระบบราชการในการวางแผนและนโยบาย เช่น ในส่วนระบบบริหารงานของรัฐในส่วนกลางได้เสนอให้มีการจัดโครงสร้างองค์การใหม่ให้เกิดเอกภาพในการวางแผน โดยการตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติทำหน้าที่วางแผนเศรษฐกิจของประเทศโดยการเพิ่มอำนาจหน่วยงานวางแผนของกระทรวง และลดอำนาจของกรม และโดยการจัดระบบงบประมาณระดับชาติจากแบบแสดงรายการสู่แบบแสดงแผนงาน (PPBS) สำหรับในส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน แผนพัฒนา ฯ

ได้เสนอให้มีการจัดโครงสร้างองค์การใหม่ตั้งหน่วยงานวางแผนระดับท้องถิ่นขึ้น และปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3. มิติที่ 3 : ระบบราชการไทยมีลักษณะที่การกระจายอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบจากเบื้องบน (เช่นส่วนกลาง) สู่เบื้องล่าง (เช่นส่วนท้องถิ่น) น้อยเกินไป ซึ่งแก้ไขได้โดยปลูกฝังวิญญาณความเป็นประชาธิปไตยในองค์การ (เช่น OD) และจัดโครงสร้างองค์การแบบกระจายอำนาจ (Decentralization)

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหานี้ โดยส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่นให้เจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่มีอำนาจการจัดสรรบริหารงบประมาณมากกว่าเดิม

4. มิติที่ 4 : ประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐน้อยเกินไป ซึ่งแก้ไขได้โดยใช้หลักพัฒนาชุมชน ให้ประชาชนรู้จักช่วยตัวเอง และใช้การจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ มีอิสระในการทำงานมากขึ้น

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหานี้โดยกำหนดว่า ปัญหาสำคัญของระบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนท้องถิ่น ได้แก่การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นน้อยไป วิธีแก้ไขคือ ต้องแก้กฎหมายเกี่ยวกับสภาตำบลให้มีอิสระเพียงพอที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตน รวมตลอดจนปรับปรุงงานเทศบาลให้ดีขึ้น

5. มิติที่ 5 : ระบบราชการไทยขาดระบบการประสานงานการบริหารงานของรัฐที่ดี ซึ่งอาจแก้ไขได้โดยพยายามปฏิรูปโครงสร้างองค์การใหม่ เช่น อาศัยความคิดการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานเป็นต้น (IRD)

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการขาดการประสานงานในระบบราชการไทยอย่างมาก โดยได้เสนอแนวทางแก้ไขไว้คือ ในส่วนกลางให้สร้างแกนกลางประสานงานนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติโดยการตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ และจัดระบบการประสานงานระหว่างหน่วยวางแผน จัดทำงบประมาณ และจัดสรรกำลังคนของประเทศ ในส่วนท้องถิ่นให้แบ่งเขตความรับผิดชอบแน่ชัด โดยในเขตเมืองและพื้นที่เฉพาะให้มีคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะระดับชาติเป็นหลักและในเขตชนบทให้มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ก.ช.ช.) เป็นหลัก

6. มิติที่ 6 : ระบบราชการไทยขาดระบบการจัดข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพแก้ไขได้ โดยจัดโครงสร้างระบบข้อมูลเสียใหม่ และใช้เทคนิคการจัดการข้อมูลสมัยใหม่เข้าช่วย เช่น MIS เป็นต้น

แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงข้อมูลราชการ โดยในส่วนกลางได้ดำเนินการปรับปรุงข้อมูลตัวเลขของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง โดยใช้เครื่องสมองกล[43] และในส่วนท้องถิ่นเสนอให้มีการปรับปรุงระบบข้อมูลในท้องถิ่นให้สมบูรณ์และถูกต้องยิ่งขึ้น โดยเพิ่มสมรรถนะในการวางแผนของสำนักงานจังหวัด

ตารางที่ 3

เปรียบเทียบแผนพัฒนาระบบราชการกับโลกทัศน์นักวิชาการไทย

ระบบราชการไทยตามโลกทัศน์นักวิชาการไทย (พาราไดรวม)	ระบบราชการตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5
1. ปัญหาระบบราชการไทยถูกครอบงำโดย *ระบบอุปถัมภ์* แก้โดยกำหนด*ระบบคุณธรรม*ในการบริหารงานบุคคล	– มิได้กำหนดเป็นปัญหา ปล่อยให้เป็นความรับผิดชอบของกลไกรัฐที่มีอยู่แล้ว เช่น ระเบียบข้าราชการต่าง ๆ สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ป.ป.ป. ฯลฯ แก้ไขปัญหาเหล่านี้
2. ปัญหาระบบราชการไทยขาด *การวางแผน* และนโยบายที่ดี ซึ่งแก้ไขได้โดยใช้หลักการวางแผนสมัยใหม่เช่น PERT, PPBS เข้าช่วย	– ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการแก้ปัญหานี้ โดยตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติทำหน้าที่วางแผนเศรษฐกิจของชาติ หรือเช่นเสนอให้เพิ่มอำนาจหน่วยงานวางแผนของกระทรวง ลดอำนาจของกรมและสำนักงานจังหวัด เป็นต้น หรือเสนอให้มีการจัดสรรงบประมาณในระดับชาติ จากแบบแสดงรายการสู่แบบแสดงแผนงาน (PPBS)

[43] พึงอ้าง หน้า 454

ระบบราชการไทยตามโลกทัศน์นักวิชาการไทย (พาราไดรวม)	ระบบราชการตามแผนพัฒนา ฯฉบับที่ 5
3. ระบบราชการไทยยังขาดการ*กระจายอำนาจ* และหน้าที่ความรับผิดชอบจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ซึ่งแก้ไขได้ โดยปลูกฝังวิญญาณความเป็นประชาธิปไตยในองค์การ (เช่นใช้ OD) และจัดโครงสร้างองค์การแบบกระจายอำนาจ (Decentralization)	– ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหานี้ โดยกำหนดว่าปัญหาขาดการกระจายอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่น (หรือผู้ปฏิบัติงานตามแผนงานโครงการในส่วนภูมิภาค) วิธีแก้ไขคือ ต้องดำเนินการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบแก่เจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น เช่น ในแง่กระจายอำนาจการจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น
4. ประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐน้อยเกินไป ซึ่งแก้ไขได้โดยใช้หลักพัฒนาชุมชน ให้ประชาชนรู้จักช่วยตัวเองและใช้การจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ มีอิสระในการทำงานมากขึ้น	– ให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหานี้ โดยกำหนดว่าปัญหาสำคัญของระบบบริหารงานพัฒนาของรัฐในส่วนท้องถิ่นได้แก่ การที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นน้อยไป วิธีแก้ไขคือ ต้องแก้กฎหมายเกี่ยวกับสภาตำบลให้มีอิสระเพียงพอที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนรวมตลอดจนปรับปรุงงานเทศบาลให้ดีขึ้น
5. ระบบราชการไทยขาดระบบการประสานงานการบริหารงานของรัฐที่ดี ซึ่งอาจแก้ไขได้โดยหาทางปฏิรูปโครงสร้างองค์การใหม่ เช่น ใช้หลัก IRD	– ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหานี้มากที่สุด ในส่วนกลางนั้นต้องสร้างแกนกลางประสานงานนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติโดยการตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ และต้องจัดระบบการประสานงานระหว่างระบบวางแผนการจัดทำงบประมาณและการจัดสรรกำลังคนของชาติให้เหมาะสม ในส่วน

ระบบราชการไทยตามโลกทัศน์นักวิชาการไทย (พาราไดรวม)	ระบบราชการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5
	ท้องถิ่นนั้นต้องจัดองค์การสององค์การแบ่งแยกความรับผิดชอบการพัฒนาท้องถิ่นคนละเขต คือเขตเมืองและพื้นที่เฉพาะ และเขตพัฒนาชนบท ในแต่ละเขตต้องมีคณะกรรมการเฉพาะรับผิดชอบการประสานงานพัฒนา เช่น ตั้งคณะกรรมการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะในเขตเมืองและพื้นที่เฉพาะ และ เช่น ตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) สำหรับการกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะ เป็นต้น
6. ระบบราชการไทยขาดระบบข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพ ต้องปรับปรุงระบบใหม่ เช่น โดยใช้เครื่องสมองกล	– ให้ความสำคัญบ้าง โดยกำหนดให้กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลังปรับปรุงระบบข้อมูล และให้สำนักงานจังหวัดจัดระบบเก็บข้อมูลให้ดีขึ้น

ข้อสรุปและเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ข้างต้น นอกจากจะได้ข้อสรุปที่ว่า ความคิดเกี่ยวกับระบบราชการไทยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ใกล้เคียงกับโลกทัศน์ของนักวิชาการไทยอย่างมากแล้ว ยังมีข้อสังเกตที่สำคัญตามมาอีกสามประการคือ :–

ประการแรก ในความเห็นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ปัญหาการบริหารงานของรัฐที่น่าหนักใจที่สุดได้แก่ *การประสานงาน*ระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ เช่น ระหว่างสำนักงาน ก.พ. สภาพัฒนาฯ และสำนักงบประมาณ หรือเช่น การประสานงานร่วมมือระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกระทรวงทบวงกรมมากมายที่มาตั้งอยู่ในท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค เป็นต้น การแก้ไข

ปัญหาการประสานงานนี้ดูเหมือนว่าแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 จะใช้มาตรการปฏิรูปโครงสร้างองค์การ โดยเฉพาะการตั้งคณะกรรมการขึ้น โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละคณะกรรมการให้แน่ชัดและไม่ก้าวก่ายกัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ได้เสนอการตั้งคณะกรรมการหลายคณะกรรมการไว้ ปัญหาการบริหารงานของรัฐที่น่าวิตกรองลงมาดูเหมือนจะได้แก่ ปัญหา*การขาดระบบการวางแผนที่ดี* *การกระจายอำนาจ*ด้านบริหารจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ และปัญหาการเข้า*มีส่วนร่วมของประชาชนยังน้อยไป* ส่วนปัญหาขาดข้อมูลของระบบราชการดูเหมือนว่า แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 จะถือว่าเป็นปัญหาที่ไม่สำคัญเท่าปัญหาอื่น สำหรับเรื่องการเล่นพรรคเล่นพวกในระบบราชการนั้น จะเป็นปัญหาที่แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ไม่ได้ย้ำถึง

ประการที่สอง จากการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาระบบราชการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จะเห็นว่าแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 เน้นเรื่องการพัฒนาระบบราชการให้ทำหน้าที่บริหารงานพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐ แต่ไม่เน้นการปรับปรุงเรื่องภายใน เช่น การบริหารงานบุคคลของระบบราชการไทย กล่าวอีกนัยหนึ่ง แผนพัฒนาสะท้อนให้เห็น *พาราไดพัฒนาระบบราชการ* แต่ไม่ได้สะท้อนพาราไดหลักบริหาร ตามลักษณะที่ผู้เขียนเคยกำหนดไว้[44]

ประการสุดท้าย ข้อสรุปที่สำคัญของบทความนี้คือ ข้อสรุปของผู้เขียนเกี่ยวกับโลกทัศน์นักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์นั้นมีประโยชน์ เพราะอย่างน้อยในกรณีของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 นี้ ก็มีความคิดความอ่านเกี่ยวกับระบบราชการไทยตามที่ผู้เขียนได้สรุปไว้ เพราะฉะนั้นในอนาคต เราจึงพอจะทำนายได้ว่า ความคิดความอ่านของคนไทยคงจะเวียนว่ายตามกรอบของพาราไดดังกล่าวแน่ ไม่ต้องอ่านก็พอจะเดาได้ มาถึงตรงนี้แล้ว สิ่งต่อไปที่เราต้องช่วยกันคิดเห็นจะได้แก่ประเด็นที่ว่า พาราไดของนักวิชาการไทยถูกต้องดีหรือยัง ? กรอบการมองดังกล่าวทำให้เราเข้าใจระบบราชการไทยได้ดีหรือ ? ถ้ายังไม่ดีพอก็ยากที่จะหวังว่าเราจะแก้ปัญหาระบบราชการไทยได้ ในเมื่อแม้แต่สาเหตุของปัญหา เรายังไม่แน่ใจเลย ผู้เขียนเห็นว่าโลกทัศน์นักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่ปรากฏใช้อยู่ขณะนี้ยังไม่ดีพอ ไม่ลึกซึ้งพอ และไม่สามารถช่วยให้เราเข้าใจระบบราชการไทยได้อย่างจริงจัง หน้าที่ต่อไปของนักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ คือ ต้องช่วยกันคิดหาทางออกในเรื่องนี้กันด้วยศรัทธาที่แรงกล้า.

---

[44] พิทยา บวรวัฒนา "โลกทัศน์นักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ (ตุลาคม 2524)