

**บทสรุปและข้อเสนอแนะ**

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง มิติทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สรุปได้ว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแม่บทในการพัฒนาประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 แม้ว่าจะประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในอัตราที่สูง จนถึงกลับกล่าวกันว่า ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ก็ตาม แต่ประเทศไทยก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาในหลาย ๆ ด้านดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 1 ทั้งนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2534-2539) และกลุ่มนักวิชาการก็ได้วิพากษ์วิจารณ์ผลการพัฒนาที่ไม่สมดุลที่สำคัญในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งอาจจะ เป็นข้อจำกัดของการพัฒนาของประเทศไทยในระยะยาว อาทิเช่น ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนต่าง ๆ ระหว่างเมืองกับชนบท ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มอาชีพเกษตรกรกับกลุ่มอาชีพอื่น ๆ โดยเฉพาะกลุ่มอาชีพธุรกิจอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเขตมหานครและส่วนภูมิภาคก็มีมากขึ้น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังมีฐานเศรษฐกิจและอัตราการเจริญเติบโตที่รวดเร็วกว่าภาคอื่น ๆ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งจะพิสูจน์ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวกับสมมติฐานที่กล่าวแล้วในบทที่ 1 ว่า ปัญหาที่เกิดจากผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ น่าจะเกิดจากองค์การวางแผน กระบวนการวางแผน และการปฏิบัติตามแผน ขาดความร่วมมือและความมีส่วนร่วม (participation) ขององค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งประชาชนทุกหมู่เหล่าที่ได้รับผลกระทบจากการวางแผน ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าในแต่ละจุดมี ปัญหาหลายประการ กล่าวคือ

## 1. องค์กรการวางแผน

### 1.1 สภาพปัญหา

จากการศึกษาพบว่า องค์กรการวางแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจที่ประสบผลสำเร็จจากการพัฒนาประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น คณะกรรมการวางแผนแห่งชาติมีความหลากหลายขององค์กรตัวแทนในภาครัฐและภาคเอกชน/ประชาชน ดังเช่นคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติของประเทศฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 29 กรกฎาคม 1982 และกฤษฎีกา ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1982

นอกจากนั้น จากการศึกษายังพบว่าในหลายประเทศโดยเฉพาะฝรั่งเศสนั้น ได้แยกการตัดสินใจทางการเมืองในการประกาศใช้แผนและติดตามการปฏิบัติตามแผน ออกจากข้อเสนอทางเทคนิคในการวางแผน อันได้แก่ การหาข้อมูลตัวเลข ตลอดจนการตั้งเป้าหมายในอนาคตออกจากกัน โดยให้องค์กรการเมือง (รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี) มีอำนาจอย่างแรก และให้คณะกรรมการวางแผนแห่งชาติ ตลอดจนสภาเศรษฐกิจและสังคมมีอำนาจอย่างหลัง ทั้งนี้ เพื่อให้แผนซึ่งมีลักษณะการหาข้อเท็จจริงและประเมินอดีต ปัจจุบัน อันนำไปสู่การตั้งความมุ่งหมายในอนาคตในระยะเวลาที่นานพอควร สามารถเป็นจริงได้

แต่ในประเทศไทยจากการศึกษาพบว่า ไม่มีการจำแนกบทบาทที่ชัดเจนระหว่างการตัดสินใจทางการเมืองในการประกาศใช้แผนฯ และติดตามการปฏิบัติตามแผนฯ ซึ่งควรเป็นขององค์กรทางการเมือง ออกจากการหาข้อเสนอทางเทคนิคในการหาและประเมินอดีตและปัจจุบัน เพื่อตั้งเป้าหมายในอนาคตซึ่งควรเป็นขององค์กรที่เสนอแผน ซึ่งควรมีอิสระอย่างแท้จริงทางเทคนิค แต่มีการปะปนบทบาท 2 ประการนี้เข้าด้วยกัน กล่าวคือ ในประเทศไทย องค์กรการวางแผนประกอบด้วย 2 ส่วน กล่าวคือ องค์กรกำหนดนโยบายการวางแผนในทางการเมือง ได้แก่ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการกำหนดนโยบายระดับชาติในด้านต่าง ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งหรือแต่งตั้งตามกฎหมาย อาทิเช่น คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.)

คณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคม (รศค.) คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการกำหนดนโยบายระดับชาติในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมีองค์ประกอบที่มีลักษณะผสมระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ โดยเฉพาะในหน่วยงานกลาง (central agencies) ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ข้าราชการประจำแทนที่จะเป็นฝ่ายปฏิบัติตามนโยบายกลับเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายระดับชาติร่วมกับฝ่ายการเมืองด้วย ซึ่งผิดหลักการในระบอบประชาธิปไตย เหตุที่เป็นเช่นนี้สืบเนื่องมาจากข้าราชการประจำได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายระดับชาติมาโดยตลอด โดยเฉพาะหลังเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งได้มีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง ทำให้ไม่มีฝ่ายการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนของชาติได้

ยิ่งไปกว่านั้น องค์การการวางแผนในทางการเมืองยังขาดมิติการมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาไม่ได้มีบทบาทในการพิจารณาและอนุมัติประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่อย่างใด ทำให้ขาดหลักการตรวจสอบและคานอำนาจกัน (check and balance) กับฝ่ายบริหาร ซึ่งต่างจากกรณีที่เป็นอยู่ในหลายประเทศโดยเฉพาะฝรั่งเศสและอินเดีย ที่ให้ความสำคัญกับฝ่ายนิติบัญญัติในการร่างและใช้แผนฯ อย่างมาก

สำหรับองค์กรที่เป็นผู้เสนอเทคนิคในการวางแผน ในต่างประเทศแยกเป็น 2 ระดับ คือ องค์กรระดับแรกเป็นองค์กรวางแผนที่เป็นอิสระและมีความหลากหลายของตัวแทนกลุ่มสาขาอาชีพและวิชาการ อาทิเช่น สภาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศส และสภาเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นผู้ประสานนโยบายกับสภาที่ปรึกษาซึ่งประจำอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ถึงประมาณ 250 คณะ ส่วนองค์กรระดับที่สองเป็นองค์กรการวางแผนประจำ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นคณะกรรมการวางแผนประจำ ประกอบด้วยข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจและสังคมในสาขาต่าง ๆ และตัวแทนกลุ่มอาชีพในด้านต่าง ๆ ดังเช่นคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติของ

ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982 และกฤษฎีกาลงวันที่ 26 สิงหาคม 1982 และคณะกรรมการวางแผนในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่สภาเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นจัดตั้งขึ้น นอกจากคณะกรรมการวางแผนประจำดังกล่าวแล้ว แต่ละประเทศยังมีสำนักงานวางแผนกลาง ซึ่งจะ เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่คณะกรรมการวางแผนประจำดังกล่าว ดังเช่น สำนักงานกลางวางแผนของประเทศฝรั่งเศส และสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น

แต่ในประเทศไทย องค์กรที่เป็นผู้เสนอเทคนิคในการวางแผนอาจแยกเป็น 2 ระดับ ได้เช่นกัน คือ

- องค์กรระดับแรก ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับสภาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศส แต่ขาดความหลากหลาย กล่าวคือ ประกอบด้วยบุคคลเพียง 15 คน ซึ่งเป็นข้าราชการประจำในหน่วยงานกลางถึง 5 คน และมีผู้ทรงคุณวุฒิเพียง 10 คน นับว่าน้อยมาก ส่วนอำนาจหน้าที่ก็เป็นเพียงสภาที่ปรึกษา (advisory body) ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานและปฏิบัติ (coordination and operation agency) โดยเสนอแนะนโยบายต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ได้เป็นองค์กรอิสระ ดังเช่นสภาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศส เพราะอำนาจการคัดเลือกตัวคนอยู่ที่เลขาธิการฯ และการแต่งตั้งมีวาระเพียง 4 ปี และอาจเป็นนามาได้ อีก ทั้งยังให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ออก ตามมาตรา 8 ( 6) สิ่งเหล่านี้ทำให้คณะกรรมการขาดความมีอิสระที่จะเสนอความเห็นทางเทคนิคอย่างแท้จริง ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนในแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับ คณะกรรมการฯ ได้จัดตั้งคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมสาขาต่าง ๆ

- องค์กรระดับที่สอง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการตามพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 12, 13 และ 14 ควรมีบทบาทที่สำคัญ 3 ประการ คือ ทำการศึกษาวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคม และประสานการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับต่าง ๆ ทำการวิเคราะห์และประเมินความเหมาะสมของโครงการพัฒนา และทำการติดตามและประเมินผลงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ปรากฏว่าในระยะเวลาดำเนินการที่ผ่านมาสำนักงานฯ

ได้ทำหน้าที่เฉพาะหน้าหรืองานเฉพาะเรื่อง โดยเป็นฝ่ายเลขานุการให้คณะกรรมการกำหนดนโยบายระดับชาติในเรื่องต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.) และ คณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคม (รสด.) รวมทั้งไปทำหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติ เช่น โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) ซึ่งการเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวนี้มีอำนาจทำให้สำนักงานฯ ละเลยบทบาทหลักดังกล่าวข้างต้น

เนื่องจากสำนักงานฯ มีฐานะเป็นกรมสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 6 และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงานฯ และตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยตรงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 11 และตัวเลขาธิการฯ และข้าราชการในสำนักงานฯ ก็เป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ดังนั้น การบริหารภายในสำนักงานฯ จึงถือว่าเป็นการบริหารหน่วยงานระดับกรมที่ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรีเหมือนกับส่วนราชการอื่น ๆ ตามปกติ จึงมีประเด็นในกฎหมายปกครองที่สำคัญก็คือ ตัวคณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจใด ๆ ในการบริหารหน่วยงานภายในเหนือเลขาธิการฯ และข้าราชการ แต่อำนาจดังกล่าวเป็นของนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของเลขาธิการฯ และข้าราชการในสำนักงานฯ ลักษณะนี้เองที่ทำให้สำนักงานฯ ต้องรับนโยบายมาจากฝ่ายการเมือง ทำให้ตัวคณะกรรมการฯ เองขาดลักษณะความเป็นองค์กรทางปกครองอิสระ (independent administrative body) เพราะเลขาธิการฯ และข้าราชการไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของประธานและคณะกรรมการฯ เลย

## 1.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรการวางแผน

1.2.1 ควรมีการแยกระหว่างองค์กรตัดสินใจ (decision making body) ในการประกาศใช้แผนและติดตามการปฏิบัติตามแผน ซึ่งควรเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนทั้งประเทศโดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา กับองค์กรทำข้อเสนอทางเทคนิค ซึ่งต้องรวบรวมข้อมูลตัวเลข วิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจและสังคมในอดีตและปัจจุบัน

เพื่อนำไปสู่การวางเป้าหมายในอนาคต ให้สามารถเสนอข้อมูลและความคิดเห็นทางเทคนิคอย่างอิสระ ปราศจากความครอบงำของฝ่ายการเมือง เพื่อการนี้ควรดำเนินการ ดังนี้

1.2.2 เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรการวางแผนทางการเมือง อันได้แก่ คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการกำหนดนโยบายระดับชาติชุดต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนขั้นสูงสุดของชาติ ถูกขึ้นำโดยข้าราชการประจำซึ่งอยู่ในหน่วยงานกลางที่สำคัญดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การกำหนดนโยบายและแผนของชาติควรถูกกำหนดโดยคณะรัฐมนตรีและกรรมการกำหนดนโยบายระดับชาติต่าง ๆ ที่มีตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมด โดยหน่วยงานกลางทั้ง 5 หน่วยงาน เป็นเพียงองค์กรผู้ให้ข้อเสนอแนะ (advisory body) และเป็นหน่วยประสานการดำเนินงาน (coordination and operation agency) เท่านั้น

1.2.3 ในองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจในการวางแผนทางการเมืองควรจะให้ รัฐสภาเป็นองค์กรการวางแผนทางการเมืองที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนด้วย ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอโครงร่างแผนฯ ให้รัฐสภานุมัติ เมื่อฝ่ายบริหารจัดทำแผนฯ ตามโครงร่างที่รัฐสภานุมัติแล้ว ให้เสนอร่างแผนฯ ที่เสร็จเรียบร้อยแล้วต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป อย่างไรก็ตาม ร่างแผนฯ ที่ให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติควรจะเป็นแผนที่ชี้แนะทางนโยบาย (indicative plan) ที่ไม่ระบุแผนงาน (program) และโครงการ (project) ไม่ใช่การพิจารณาตามมาตราและรายละเอียด ทั้งนี้ การพิจารณาอนุมัติของรัฐสภาควรมีสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนรับหลักการโครงร่างของแผนฯ รัฐสภาเพียงแต่อนุมัติหรือไม่อนุมัติแก้ไขไม่ได้ โดยให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับข้อสังเกต และข้อเสนอแนะของสมาชิกรัฐสภาไปปรับปรุงแก้ไขโครงร่างของแผนฯ เท่าที่จะทำได้ ขั้นตอนที่สอง เมื่อรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจัดทำแผนฯ ตามโครงร่างแผนฯ ที่ได้รับการอนุมัติดังกล่าวแล้ว ให้เสนอร่างแผนฯ ให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อประกาศใช้แผนต่อไป รัฐสภาเพียงแต่ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวางแผนเป็นการ "สนทนา" กับอนาคตใน ระยะยาวพอสมควรอย่างน้อยประมาณ 5 ปี ข้อพึงระวังสังวรณก็คือ องค์การการเมืองที่มีอำนาจ ตัดสินใจเหล่านี้มักมุ่งแก้ปัญหา "เฉพาะหน้า" รายปีเป็นสำคัญ การให้ความสนใจกับแผนใน ระยะ 5 ปีจึงต้องจริงจังพอสมควร เพื่อการนี้อาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับ แผนฯ ขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกของแต่ละสภาและกลุ่มผู้ทรง คุณวุฒิภายนอกเพื่อติดตามศึกษาเรื่องดังกล่าวเสนอสภาได้ เหมือนกับกรณีที่ปฏิบัติในฝรั่งเศสอัน จะทำให้สภาให้ความสำคัญกับแผนระยะ 5 ปีมากขึ้น

1.2.4 เนื่องจากพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ไม่ได้กำหนดคณะกรรมการวางแผนฯ ทางเทคนิคไว้ให้บุคคลต่าง ๆ มีส่วนร่วมอย่างชัดเจน เช่น คณะกรรมการวางแผนฯ ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้กำหนดองค์การวางแผน อำนาจหน้าที่ และขั้นตอนไว้อย่างชัดเจนตามรัฐบัญญัติฝรั่งเศส ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982 ในขณะที่การจัด ทำแผนฯ ของประเทศไทยตามมาตรา 6, 12 เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขาดความหลากหลายของกลุ่มคนและกลุ่มสาขาอาชีพดังเช่นของประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะคณะกรรมการพัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามมาตรา 5 ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจาก หน่วยงานกลางจำนวน 5 คนดังกล่าว แม้นในข้อ (1) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิรวมทั้งประชาชน จำนวนไม่เกิน 10 คน มีจำนวนน้อยมาก ขาดความหลากหลายของกลุ่มตัวแทนสาขาอาชีพต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์และชุมชนนักวิชาการ ดังนั้น จึงเห็นควรจัดองค์การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ดังเช่นองค์การวางแผนในประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น โดยเปลี่ยนองค์ประกอบคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้มีคณะกรรมการมากขึ้น และแต่งตั้งมาจาก สาขาอาชีพและวิชาชีพต่าง ๆ ในสังคมให้มากที่สุด และแก้ไขบทบัญญัติให้ความเป็นอิสระแก่ กรรมการให้มากขึ้น อาทิเช่น คณะกรรมการไม่อาจถูกคณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกได้นอกจากทูลจริต ต่อหน้าที่ และอาจกำหนดให้วาระดำรงตำแหน่งยาวขึ้นเป็น 5 ปีเท่าระยะเวลาของแผน เป็นต้น ทั้งต้องห้ามข้าราชการการเมืองดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการนี้ด้วย เพื่อให้คณะกรรมการมี ลักษณะเป็นอิสระทางเทคนิคเหมือนองค์การทางปกครองอิสระของต่างประเทศ (independent administrative body)

1.2.5 หน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า

"คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่

(1) เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมต่อ คณะรัฐมนตรี

(2) พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับข้อเสนออื่น ๆ ของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะ-  
รัฐมนตรี

....."

หน้าที่ตาม (1) เป็นหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ (advisory body) ส่วนหน้าที่ตาม (2) เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนฯ (planning agency) ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญและเป็นหน้าที่หลักกลับไปอยู่ในลำดับที่สอง เห็นควรปรับปรุงแก้ไขโดยสลับ (1) เป็น (2) และ (2) เป็น (1) เพื่อแสดงให้เห็นความสำคัญของหน้าที่ในการจัดทำแผนฯ

## 2. กระบวนการวางแผน

### 2.1 สภาพปัญหา

2.1.1 กระบวนการวางแผนในประเทศไทยมิได้กำหนดองค์กร ขั้นตอน และระยะเวลาในการจัดทำแผนฯ ไว้เป็นกฎหมายอย่างชัดเจน ดังเช่นประเทศฝรั่งเศสซึ่งได้บัญญัติกระบวนการจัดทำแผนและการประกาศใช้แผนเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมแห่งชาติไว้เป็นกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982 ได้กำหนดให้รัฐบาลจัดทำรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับแผนฯ ถึง 2 ฉบับ โดยได้กำหนดให้มีองค์กร ขั้นตอน และระยะเวลาในการจัดทำแผนฯ ไว้อย่างชัดเจน



2.1.2 ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้เตรียมการจัดทำแผนฯ เสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หลังจากนั้น คณะกรรมการฯ จะตั้งคณะอนุกรรมการในสาขาเศรษฐกิจและสังคมชุดต่าง ๆ เพื่อร่างแผนฯ แต่ละสาขา เมื่อคณะอนุกรรมการได้ไปจัดทำร่างแผนฯ แต่ละสาขาเสร็จแล้ว จึงเสนอให้สำนักงานฯ พิจารณาในฐานะที่เป็นฝ่ายเลขานุการ แล้วจึงเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณา เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติประกาศใช้แผนฯ ต่อไป จะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับส่วนใหญ่จะจัดทำโดยข้าราชการประจำขาดความหลากหลายและความมีส่วนร่วมของภาคเอกชน/ประชาชน นอกจากนี้ การที่สำนักงานฯ เป็นผู้มีอำนาจแต่ผู้เดียวในการจัดทำแผนฯ อาจจะใช้ดุลพินิจในทางที่ไม่ชอบไม่เสนอขยายและแผนที่ตนเองไม่พึงประสงค์ได้

## 2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการวางแผน

2.2.1 เพื่อความแน่นอนและชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการวางแผน ควรจะออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์กร ขั้นตอน และระยะเวลาในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ ดังเช่นกระบวนการวางแผนในประเทศฝรั่งเศส อาทิเช่น อาจจะมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติ กำหนดให้การจัดทำแผนฯ แล้วเสร็จ 1 ปีก่อนแผนฯ ใช้นี้บังคับ ทั้งนี้ ในแผนฯ แต่ละฉบับควรจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของกิจกรรมการพัฒนาที่จะบรรจุในแผนฯ และควรจะขอความเห็นจากภาคเอกชน/ประชาชนทั่ว ๆ ไปทั้งก่อนการทำแผนฯ ขณะทำแผนฯ และภายหลังจัดทำแผนฯ แล้วด้วย

2.2.2 เพื่อให้ภาคเอกชน/ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนอย่างจริงจัง

- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรจะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการจะต้องหลากหลายในกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ ดังเช่นสภาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวมาแล้วในข้อ 1

- ในการวางแผนแต่ละสาขา ควรใช้คณะกรรมการวางแผนแต่ละสาขาเหมือนเดิม แต่ควรขยายองค์ประกอบของคณะกรรมการให้มีความหลากหลายของตัวแทนในกลุ่มอาชีพมากขึ้น
  - ควรมีการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมจากส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อใช้ประกอบในการจัดทำแผนฯ ด้วย
  - ในการสรุปนโยบายและแผนของคณะกรรมการแต่ละสาขา หรือความคิดเห็นด้านเศรษฐกิจและสังคมจากส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น สำนักงานฯ จะต้องไม่ใช้ดุลพินิจเลือกสรุปเสนอเฉพาะแนวนโยบายที่ตนเองประสงค์ สำนักงานฯ ควรจะเป็นเพียงหน่วยงานรวบรวมและประสานการจัดทำแผนฯ ดังเช่น สำนักงานกลางวางแผนของประเทศฝรั่งเศส และสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น
  - ก่อนที่จะเสนอแผนฯ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ควรจะเสนอแผนฯ ให้สาธารณชนทั่วไปรับทราบแผนฯ และจัดให้มีการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างแผนฯ ดังกล่าวด้วย
  - ให้รัฐสภามีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุมัติการประกาศใช้แผนฯ
- ตามข้อ 1.2.3

### 3. การปฏิบัติตามแผน

ถ้าหากมีส่วนร่วมในองค์การการวางแผนตามข้อ 1 และในกระบวนการวางแผนตามข้อ 2 แล้ว ผู้ที่มีส่วนร่วมในการวางแผนดังกล่าวก็จะเต็มใจในการปฏิบัติตามแผน แต่เมื่อการวางแผนไม่เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ก็อาจมีปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติตามแผน

#### 3.1 สภาพปัญหา

3.1.1 กลไกในการบังคับปฏิบัติตามแผนของประเทศไทย สามารถบังคับให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติตามแผนฯ โดยมาตรการทางด้านแผนงาน แผนเงิน แผนคน มาตรการตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ เป็นต้น

และโดยมติคณะรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 ไม่มีบทลงโทษหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามแผนฯ ดังนั้น จึงมีปัญหาทางกฎหมายปกครองในกรณีไม่ปฏิบัติตามแผนฯ หรือในกรณีไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน ไม่เสนอ แผนงานหรือโครงการให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

3.1.2 ในส่วนของภาคเอกชน/ประชาชน ไม่สามารถบังคับให้ปฏิบัติตาม แผนฯ ได้ จึงทำให้การปฏิบัติตามแผนฯ ไม่บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผนฯ

### 3.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการวางแผน

3.2.1 คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรจะมีภารกิจหลักในการปฏิบัติตามแผนฯ ทั้งนี้ ควรจะทำการติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับผลงานตามโครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง โดยให้เป็นไปตามมาตรา 12 (8) แห่งพระราชบัญญัติ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.2.2 ในการปฏิบัติตามแผนฯ ของหน่วยงานภาครัฐ คณะกรรมการพัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ควรจะให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามแผนฯ โดยใช้มาตรการ บังคับตามมาตรา 12, 13 และ 14 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 ถ้าไม่ปฏิบัติตามแผนฯ ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ นั้น จะต้องถูกลงโทษทางวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ นอกจากนี้ ควรส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในฐานะศาลปกครองพิจารณา โดยถือว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นทำผิด กฎหมายปกครองฐานไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ (vice de procedure)

3.2.3 เพื่อให้ภาคเอกชน/ประชาชนมีส่วนร่วมในองค์การวางแผน และ  
กระบวนการวางแผนอย่างจริงจัง ควรใช้สัญญาแผนเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส สัญญาแผน  
ดังกล่าวจะกำหนดภาระผูกพันต่างตอบแทนของคู่สัญญาเพื่อการปฏิบัติตามแผนและโครงการ  
กำหนดกิจกรรมทั้งหลายที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนฯ และกำหนด  
เงื่อนไขที่รัฐจะต้องร่วมกระทำเหล่านี้ ดังนั้น สมควรจะได้มีการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับ  
กฎหมายและขอบเขตต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย