

องค์กรการวางแผน

1. ความทั่วไป

ในกระบวนการวางแผน (planning process) หรือวงจรของการวางแผน ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการจัดทำแผน (plan formulation) ขั้นตอนการนำแผนไปปฏิบัติ (implementation) และขั้นตอนการติดตามและประเมินผลแผน (monitoring and evaluation) องค์กรการวางแผนหรือหน่วยงานวางแผน (planning agency) มีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งต่อกระบวนการวางแผนดังกล่าวข้างต้น เพราะเกี่ยวข้องกับทุกขั้นตอนนับตั้งแต่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดทำแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานกับหน่วยงานทุกหน่วยทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน/ ประชาชน ในการระดมความคิดเพื่อจัดทำแผน แล้วนำเสนอแผนให้ผู้มีอำนาจภายในประเทศ อนุมัติประกาศใช้แผน นอกจากนี้ องค์กรการวางแผนดังกล่าวนี้ยังต้องมีบทบาทในการประสาน การพัฒนาให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ติดตามความเคลื่อนไหวทาง เศรษฐกิจและสังคม เพื่อเสนอ ความเห็นต่อรัฐบาลในการที่จะปรับปรุงแผนให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจและสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไป วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อเสนอรัฐบาลให้ บรรลุไว้ในแผน ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ของประเทศ และติดตามประเมินผลการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนว่าบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนหรือไม่ ความสำเร็จของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ต่าง ๆ จึงขึ้นอยู่กับองค์กรการวางแผนด้วย ดังนั้น ก่อนการจัดทำแผนพัฒนาระดับชาติ (national development plan) เพื่อให้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินนโยบายการ พัฒนาประเทศในระยะปานกลางหรือระยะยาว ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะจัดตั้งองค์กรการ วางแผนระดับชาติขึ้น เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนโดยตรง ในบทนี้จะศึกษา วิเคราะห์องค์กรการวางแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ เปรียบเทียบกับองค์กรการ

วางแผนในประเทศไทย เพื่อทราบว่าคุณลักษณะรูปแบบและองค์ประกอบขององค์การวางแผน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ และบทบาทขององค์การวางแผนแบบใดที่ก่อให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลในการวางแผนมากที่สุด

2. องค์การวางแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจบางประเทศ

ในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาฯ (elaboration du plan) ภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญโดยประสานการจัดทำกับกลุ่มผลประโยชน์หรือองค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ของประเทศ ซึ่งวิธีการประสานการจัดทำนั้นนอกจากจะทำให้รัฐสามารถบรรลุการกำหนดเป้าหมายและทิศทางเศรษฐกิจที่ได้รับการยอมรับจากภาคเอกชนแล้ว ยังทำให้องค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนได้เข้ามาผูกพันกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนที่ได้ร่วมกันกำหนดโดยสมัครใจ อันจะมีผลผูกพันไปถึงการให้ความร่วมมือที่จะประกอบกิจการทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ในช่วงต่อ ๆ มาด้วย¹ ดังนั้น ประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจที่ชี้แจงเป็นกรอบการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ จึงให้ความสำคัญกับองค์การวางแผนเป็นอย่างมาก

ในที่นี้จะศึกษาองค์การวางแผนในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ 4 ประเทศ คือ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และอินเดีย โดยให้องค์การวางแผนในประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างขององค์การวางแผนในประเทศที่พัฒนาแล้ว (developed country) องค์การวางแผนในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเป็นตัวอย่างของประเทศที่กำลังพัฒนา (developing country) และชี้แจงเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศจนประสบผลสำเร็จในการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) และองค์การวางแผนในประเทศอินเดียซึ่งเป็นตัวอย่างของประเทศที่กำลังพัฒนาที่ได้ใช้ความพยายามในการวางแผนเศรษฐกิจ

¹ ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531), หน้า 181.

และสังคมของประเทศเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เพื่อพัฒนาประเทศให้พ้นจากความยากจนและความล่าช้าในด้านต่าง ๆ

2.1 องค์กรการวางแผนในประเทศฝรั่งเศส

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา แนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจของฝรั่งเศสเป็นที่สนใจของนักวางแผนโดยทั่วไป ในช่วงดังกล่าวฝรั่งเศสเป็นประเทศเดียวในยุโรปตะวันตกที่เน้นการวางแผนอย่างมีระบบทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม² ไรต์ได้เริ่มมีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (ค.ศ. 1947-1953) หลังจากสิ้นแผนดังกล่าวก็ได้มีแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อ ๆ มา จนกระทั่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (ค.ศ. 1989-1992) ขณะนี้อยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ทั้งนี้ ความสำเร็จของการวางแผนของประเทศฝรั่งเศสเป็นผลมาจากความรวดเร็วฉับไวในการปรับนโยบายขององค์กรการวางแผน ซึ่งประกอบด้วยองค์กรที่สำคัญ ดังนี้

- (1) สำนักงานกลางวางแผน (Commissariat General du Plan : C.G.P. หรือ General Planning Commission = G.P.C.)
- (2) คณะกรรมการพัฒนาการ (Commission de Modernisation หรือ Modernization Committee) ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว และมีคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติ (Commission Nationale de Planification) แทนตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982
- (3) สภาเศรษฐกิจและสังคม (Conseil Economique et Social : C.E.S.)
- (4) คณะรัฐมนตรี
- (5) รัฐสภา

² รัชชิต บันเปียมรัมย์ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงษ์, หน่วยที่ 15 กรณิดตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา, ในเอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning) (นนทบุรี ; สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 902.

องค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนในขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 5 แต่ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะองค์กรการวางแผน

2.1.1 สำนักงานกลางวางแผน (C.G.P.)

องค์กรนี้อยู่ภายใต้ควบคุมกำกับของนายกรัฐมนตรี³ โดยเป็นหน่วยประสานงานใกล้ชิดกับกระทรวงต่าง ๆ และคณะรัฐมนตรี สำนักงานฯ ดังกล่าวทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในการจัดเตรียมยกร่างแผนเพื่อเสนอรัฐบาลรวมถึงการติดตามประเมินผล นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ศึกษาวิจัยปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นระยะ ๆ⁴ ซึ่งจะเห็นได้ว่า สำนักงานฯ ไม่มีอำนาจโดยตรง แต่มีหน้าที่ในการจัดเตรียมแผน เสนอแผนให้ผู้มีอำนาจในรัฐบาลเป็นผู้อนุมัติและติดตามผลการปฏิบัติตามแผนที่ได้รับการอนุมัตินั้น ในการดำเนินการดังกล่าวหน่วยงานนี้รับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ มีผู้อำนวยการ (commissaire general) เป็นหัวหน้าสำนักงานฯ และมีคณะผู้เชี่ยวชาญในการวางแผนในสำนักงานฯ

ในระยะเริ่มแรกที่จัดตั้งสำนักงานกลางวางแผน (C.G.P.) มีเจ้าหน้าที่ที่ประสานการวางแผนกับกระทรวงและหน่วยราชการอื่น ๆ เพียงเล็กน้อย แม้ในระยะต่อมาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนี้ก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนัก ทั้ง ๆ ที่การวางแผนเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงและมีความซับซ้อนขึ้นเป็นอันมาก เช่น ในปี ค.ศ. 1981 ซึ่งเป็นปีจัดตั้งรัฐบาลสังคมนิยมที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาฯ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ก็ปรากฏว่า สำนักงานกลางวางแผนของประเทศ (C.G.P.)

³ ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law), หน้า 181.

⁴ โรมิต บันเปียมรัชต์ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงค์, หน่วยที่ 15 กรณีตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา, หน้า 903.

มีเจ้าหน้าที่น้อยกว่า 100 คน ที่ทำหน้าที่ร่วมกับกระทรวงใหม่ ๆ ที่รับผิดชอบในด้านการวางแผน และการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในภูมิภาค⁵

2.1.2 คณะกรรมการวางแผนแห่งชาติ

เดิมมีคณะกรรมการพัฒนาการ (Commission de Modernisation) ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว และกำหนดให้มีคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติ (Commission Nationale de Planification) แทนตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982

การจัดทำแผนของประเทศฝรั่งเศสใช้วิธีการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยการจัดทำแผนจะดำเนินไปในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ หรือคณะกรรมการรายสาขา ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์หรือองค์กรตัวแทนทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ในภาคเอกชน ทั้งนี้ การเข้าร่วมของภาคเอกชนนี้ทั้งการร่วมในแนวดิ่งและในแนวนอน คือ ในแนวดิ่ง (verticales) ผู้แทนที่เข้าร่วมจะต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาของภาคเศรษฐกิจที่กำหนดไว้โดยตรง เช่น การจัดทำแผนของภาคอุตสาหกรรม ผู้ที่เข้าร่วมต้องเกี่ยวข้องอยู่กับภาคอุตสาหกรรมโดยตรง เช่น เป็นผู้ประกอบการ คนงาน ฯลฯ ในภาคเกษตรกรรม ภาคบริการและภาคอื่น ๆ ก็เช่นกัน สำหรับในแนวนอน (horizontales) ผู้แทนที่เข้าร่วมจะต้องเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาต่าง ๆ ร่วมกันทั้งหมด และเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจทุกภาค เช่น ปัญหาการจ้างงาน ปัญหาแหล่งเงินทุน ซึ่งผู้เกี่ยวข้องทุก ๆ ภาคเศรษฐกิจเข้าร่วมได้

⁵ J.H. Hough, "Economic Planning in France," in Marris Bornstein (editor), Comparative Economic System : Models and Cases (Homewood Illinois, Richard D. Irwin, Inc., fifth edition, 1985), p.77.

โดยปกติคณะกรรมการพัฒนาการชุดต่าง ๆ จะประกอบด้วยข้าราชการ ผู้ชำนาญการ ผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนสหภาพแรงงาน นักวิชาการ ผู้แทนผู้บริโภค ฯลฯ ซึ่งแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี เช่น คณะกรรมการฯ ภาคอุตสาหกรรมของแผนฯ ฉบับที่ 7 ประกอบด้วยกรรมการ 33 คน โดย 16 คนเป็นนายจ้างหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรม 8 คนเป็นข้าราชการ 5 คนเป็นลูกจ้างหรือผู้แทนสหภาพแรงงาน 2 คนเป็นผู้นำของภาคเศรษฐกิจของรัฐหรือวิสาหกิจของรัฐ 1 คนเป็นผู้แทนจากมหาวิทยาลัย และอีก 1 คนเป็นผู้แทนผู้บริโภค 6 คณะกรรมการจัดทำแผนในแต่ละฉบับมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยขึ้นอยู่กับสภาพปัญหา เศรษฐกิจและสังคมในแต่ละระยะ

หน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการ คือ การศึกษาแนวทางในแต่ละสาขาอย่างละเอียดตามที่สำนักงานกลางวางแผนประเทศ (C.G.P.) ได้กำหนดไว้⁶ ร่างแผนในรายละเอียดส่งให้สำนักงานฯ วางแผนประเทศ (C.G.P.) เพื่อเสนอสภาเศรษฐกิจและสังคมรัฐบาล และรัฐสภาพิจารณาอนุมัติต่อไป

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพัฒนาการได้ถูกยกเลิกไป และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติขึ้นตามข้อ 6 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982⁸ และตามกฤษฎีกาลงวันที่ 26 สิงหาคม 1982 คณะกรรมการวางแผนแห่งชาติประกอบด้วยบุคคลนอกจากประธานและเลขาธิการ ดังต่อไปนี้

- ประธานสภาภาคทุกภาค (22 คน ในฝรั่งเศส และ 4 คน สำหรับฝรั่งเศสโพ้นทะเล)
- ผู้แทนสหภาพแรงงาน สมาคมอาชีพที่มีจำนวนสมาชิกมากในระดับชาติ (สมาคมนายจ้างมี 8 คน สมาคมลูกจ้างมี 9 คน สมาคมเกษตรกรมี 4 คน กลุ่มพาณิชย์กรรมและหัตถกรรม 3 คน วิชาชีพอิสระ 1 คน)

⁶ ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law), หน้า 182.

⁷ รณมิตร ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงศ์, หน่วยที่ 15 กรณีตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา, หน้า 903.

⁸ รายละเอียดโปรดดูภาคผนวก จ.

- ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจและธนาคาร 8 คน
- ผู้แทนขององค์กรเอกชนและองค์กรทางวัฒนธรรมระดับชาติ 7 คน
- ผู้แทนของสหกรณ์และกองทุนรวม 4 คน
- ผู้ทรงคุณวุฒิ 8 คน
- ประธานและสมาชิกอีก 1 คน ของคณะกรรมการแผนของสภาเศรษฐกิจ

และสังคม

รวมสมาชิกของกรรมการทั้งสิ้น 80 คน

ผลการพัฒนาในระยะที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของแผนชี้แนวทางของประเทศฝรั่งเศส (french indicative plan) ซึ่งเป็นที่กล่าวกันอยู่เสมอ ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการจัดทำแผนดังกล่าวซึ่งมีความหลากหลายของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนนั่นเอง

2.1.3 สภาเศรษฐกิจและสังคม (C.E.S.)

สภาเศรษฐกิจและสังคม (Counseil Economique et Social หรือ C.E.S.) เป็นองค์กรการวางแผนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1958) ทำให้อยู่ในปัจจุบัน วัตถุประสงค์เกี่ยวกับสภาเศรษฐกิจและสังคมไว้ในหมวด 10 ดังนี้⁹

มาตรา 69 สภาเศรษฐกิจและสังคมมีหน้าที่ให้ความเห็นแก่รัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องการร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ ร่างข้อกำหนดหรือร่างกฤษฎีการวมทั้งร่างกฎหมายที่สมาชิกเสนอตามที่รัฐบาลร้องขอ

⁹ สภาวิจัยแห่งชาติ, รัฐธรรมนูญนานาชาติ, แปลโดย เดชชาติ วงศ์ภมมเชษฐ์ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2516), หน้า 28-29.

สภาเศรษฐกิจและสังคมตั้งสมาชิกคนหนึ่งไปชี้แจงความเห็นของสภาเศรษฐกิจและสังคมเกี่ยวกับการร่างกฎหมายที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาในที่ประชุมของสภาได้

มาตรา 70 รัฐบาลอาจปรึกษาหารือกับสภาเศรษฐกิจและสังคมในปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณรัฐหรือประชาคมได้ แผนหรือร่างกฎหมาย โครงการเศรษฐกิจและสังคม ต้องเสนอให้สภาเศรษฐกิจและสังคมให้ความเห็นก่อน

มาตรา 71 องค์ประกอบของสภาเศรษฐกิจและสังคม และระเบียบแห่งการดำเนินงานให้กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (loi organique) เฉพาะเรื่อง

จากบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของสภาเศรษฐกิจและสังคมจะประกอบด้วยบุคคลหรือองค์การหรือหน่วยงานใด และระเบียบการดำเนินการของสภาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนของการวางแผน ต้องตราเป็นรัฐบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาเท่านั้น (มาตรา 71)

ตามรัฐกำหนดเลขที่ 58-1360 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 1958 ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

มาตรา 7 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 2 ของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 84-499 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 1984 กำหนดว่า

"สภาเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วย

- (1) ผู้แทนลูกจ้าง 69 คน
- (2) ผู้แทนวิสาหกิจ 72 คน ซึ่งแยก ดังต่อไปนี้
 - ผู้แทนวิสาหกิจเอกชนที่ไม่อยู่ในภาคการเกษตร 27 คน
 - ผู้แทนหัตถกรรม 10 คน
 - ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ 10 คน
 - ผู้แทนผู้ประกอบการเกษตรกรรม 25 คน
- (3) ผู้แทนวิชาชีพอิสระ 3 คน
- (4) ผู้แทนกองทุนรวม สหกรณ์ สถาบันการเงินเพื่อเกษตรกรรม 10 คน
- (5) ผู้แทนสหกรณ์ซึ่งไม่ใช่วางเกษตร 5 คน
- (6) ผู้แทนกองทุนรวมนอกภาคการเกษตร 4 คน

(7) ผู้แทนกลุ่มกิจกรรมทางสังคม 17 คน ซึ่งประกอบด้วย

- สมาคมครอบครัว 10 คน
- สมาคมผู้เช่า 1 คน
- สมาคมอมสิน 1 คน
- ผู้แทนองค์กรเอกชนอื่นอีก 5 คน

(8) ผู้แทนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคมของจังหวัดและดินแดนโพ้น

ทะเล 8 คน

(9) ผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกฝรั่งเศส 2 คน

(10) ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม

40 คน

ผู้แทนตาม (1), (2) ยกเว้นผู้แทนรัฐวิสาหกิจ ได้รับการแต่งตั้งมาจาก สมาคมอาชีพที่มีสมาชิกมากที่สุดระดับชาติ

(กรรมการทั้งหมดอยู่ได้ 5 ปี

มาตรา 11 สภาเศรษฐกิจและสังคมอาจตั้งแผนกศึกษาปัญหาหลักในทาง เศรษฐกิจและสังคมได้"

ทั้งนี้ สภาเศรษฐกิจและสังคมมีหน้าที่ชัดเจน (มาตรา 69 คือ มีหน้าที่ให้ ความเห็น

- (1) ร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ
- (2) ร่างข้อกำหนดหรือร่างกฤษฎีกาที่สมาชิกสภาเสนอ
- (3) ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาเสนอตามที่รัฐบาลร้องขอ

โดยให้สภาเศรษฐกิจและสังคมตั้งสมาชิกคนหนึ่งที่เป็นองค์ประกอบในสภา- เศรษฐกิจและสังคมไปชี้แจงความเห็นของสภาเศรษฐกิจและสังคมเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ได้รับ มอบหมายให้ที่ประชุมของรัฐสภาได้ทราบ (มาตรา 69 วรรคสอง)

นอกจากนี้ รัฐบาลอาจจะส่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณรัฐ หรือประชาคมให้พิจารณาให้ความเห็นได้ (มาตรา 70)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของสภาเศรษฐกิจและสังคม รัฐธรรมนูญ มาตรา 70 ได้บัญญัติไว้โดยแจ้งชัดว่า แผนหรือร่างกฎหมาย และโครงการเศรษฐกิจและสังคมต้องเสนอให้ สภาเศรษฐกิจและสังคมให้ความเห็นก่อน

นอกจากนี้ รัฐบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982 มาตรา 1 วรรค 2 บัญญัติว่า "รัฐบาลต้องร่วมมือกับสภาเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนภาค เพื่อการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมแห่งชาติ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบัญญัตินี้กำหนด"

ดังนั้น สภาเศรษฐกิจและสังคมจึงเป็นองค์กรการวางแผนระดับสูงของประเทศฝรั่งเศสที่มีบทบาทสำคัญมากในกระบวนการกำหนดนโยบาย และแผนทางด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม

2.1.4 คณะรัฐมนตรี

รัฐบาลฝรั่งเศสซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนทุกขั้นตอน กล่าวคือ รัฐบาลมีบทบาทในการจัดทำแผนซึ่งจะต้องตัดสินใจกำหนดทางเลือกหรือกรอบแนวทางนโยบายหลัก และกำหนดร่างแผนพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาการ หรือคณะกรรมการวางแผนระดับสาขา (Commission de modernization) คณะกรรมการกลางวางแผนของประเทศ (C.G.P.) และสภาเศรษฐกิจและสังคม (C.E.S.) พิจารณาเสนอ แล้วนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติโดยการลงมติรับหรือไม่รับร่างกฎหมาย (projet du loi) ประกาศใช้แผนพัฒนา¹⁰ หลังจากนั้น รัฐบาลก็ดำเนินการที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาไปดำเนินการให้เป็นไปตามแผน (execution du plan) รวมทั้งทำการติดตามและประเมินผลแผนที่ดำเนินการไปแล้วบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่

¹⁰ ทิวา เงินยวง, กฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law), หน้า 186.

2.1.5 รัฐสภา (Parlement)

รัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส เกี่ยวข้องกับการวางแผนในสองขั้นตอน คือ ในขั้นตอนแรก รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติกรอบแนวทางนโยบายหลักที่รัฐบาลเสนอ และในขั้นตอนที่สอง รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติร่างแผนที่รัฐบาลเสนอโดยการลงมติรับร่างหรือไม่รับร่างกฎหมายที่จะประกาศใช้แผนพัฒนาฯ จากกระบวนการดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นถึงกระบวนการวางแผนที่เป็นประชาธิปไตยของประเทศฝรั่งเศส

นอกจากนี้ เพื่อให้รัฐสภาสามารถดำเนินการเกี่ยวกับการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982 มาตรา 2 1 ให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการวางแผนประกอบด้วยสมาชิก 15 คน ขึ้นในสภาผู้แทนและวุฒิสภา คณะกรรมการดังกล่าวนี้ มีหน้าที่รายงานให้แต่ละสภาที่ตนสังกัดทราบถึงการจัดทำและการปฏิบัติตามแผน เพื่อประโยชน์แห่งการทบทวนที่ดังกล่าว ให้รัฐบาลจัดส่งเอกสารเพื่อประโยชน์แห่งการทบทวนที่ดังกล่าว ให้รัฐบาลจัดส่งเอกสารที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการให้คณะกรรมการ

อย่างไรก็ดี รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรดังกล่าวข้างต้น จะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 5 กระบวนการวางแผน

2.2 องค์กรการวางแผนในประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจังใน ค.ศ. 1955 ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงใหม่ ๆ ในช่วงแรก ๆ ญี่ปุ่นก็เหมือนกับประเทศอื่น ๆ ที่ร่วมทำสงครามที่มุ่งฟื้นฟูแก้ปัญหาเศรษฐกิจในแนวทางรับมากกว่าที่จะกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในแนวทางรุก ในช่วง ค.ศ. 1955-1960 ญี่ปุ่นสามารถฟื้นฟูฐานเศรษฐกิจได้เป็นที่น่าพอใจ แผนที่ก่อให้เกิดแรงกระตุ้นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในเชิงรุกอย่างจริงจัง ได้แก่ แผนระยะยาว 10 ปีที่เรียกว่า แผนเพิ่มรายได้ประชาชาติเป็นสองเท่า (Doubling National Income 1961-1971) ซึ่งแนวทางในแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวได้เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมหนัก ส่งเสริมการค้าขายกับต่างประเทศอย่างเต็มที่ สนับสนุนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีควบคู่กันไป

ลักษณะของแผนฉบับนี้มีลักษณะ เป็นความเห็นร่วมระหว่างเอกชนและรัฐบาลตามแนวทางระบบเศรษฐกิจแบบเสรีทั่วไป เนื้อหาในแผนจะระบุเป้าหมายในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจและสาขาอื่น ๆ ในลักษณะเป็นแนวทางกว้าง ๆ ตัวแปรเหล่านี้ได้มาจากการประมาณการโดยวิธีสมมติฐานระยะยาว 11

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยองค์กรต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ

- (1) สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency : EPA)
- (2) กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance : MOF)
- (3) กระทรวงการค้าต่างประเทศและอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry : MITI)
- (4) สภาเศรษฐกิจ (Economic Council)
- (5) คณะรัฐมนตรี

2.2.1 สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency : EPA)

องค์กรการวางแผนนี้ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1955 หลังจากลำดับความสำคัญทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนจากการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มาเป็นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) เพื่อให้เป็นหน่วยวางแผนชั้นนำเศรษฐกิจทั้งระบบ โดย

11 รอมิต บันเปี่ยมรัมย์ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงษ์, หน่วยที่ 15 กรณีตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา, หน้า 900.

กำหนดแนวโน้มเป้าหมายในระยะยาวและระบุเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ สำนักงานนี้สังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบในการประสานกับแผนของหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลญี่ปุ่น วิเคราะห์และประเมินทรัพยากรทางเศรษฐกิจของชาติ และระบุความต้องการในอนาคต นโยบายการวางแผนเกี่ยวข้องกับการค้าต่างประเทศ เกษตร การขนส่งและแรงงาน สำนักงานนี้จะดำเนินการให้เป็นผลโดยความร่วมมือกับกระทรวงต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในกิจการดังกล่าว โดยไม่มีอำนาจเหนือกระทรวง 12 ไม่มีอำนาจและไม่มีเจ้าหน้าที่ที่จะทำการติดต่อกับกลุ่มทางเศรษฐกิจโดยตรง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ในแผนเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ เป้าหมายของแผนก็มีลักษณะเป็นมหภาคมากกว่าที่จะใช้กับอุตสาหกรรมหรือบริษัทใดบริษัทหนึ่ง นั่นคือ สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (EPA) ของญี่ปุ่น ไม่ใช่หน่วยงานวางแผนของรัฐ (GOSPLAN) 13 ดังเช่นสหภาพโซเวียตก่อนล่มสลาย ฉะนั้น EPA จึงทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่คอยคาดคะเนการเจริญเติบโตของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ช่วยเรียกร้องความสนใจและช่วยให้ธนาคารเพื่อการพัฒนา ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงการค้าต่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI) และบริษัทใหญ่ ๆ เข้าใจว่ายังมีสิ่งใดบ้างที่จำเป็นต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากรายงานที่แถลงออกมาไม่ใช่แผนเศรษฐกิจขั้นสุดท้ายที่เดียว สิ่งต่าง ๆ จึงมีความยืดหยุ่นและปรับปรุงได้ตามการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ และการเปลี่ยนแปลงนี้จะแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างรวดเร็ว เพื่อจะได้ทำการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมต่อไป

12 Martin C. Schnitzer, Comparative Economic System, p.188.

13 Kanji Haitani, Comparative Economic System : Organizational and Managerial Perspectives, p.270.

2.2.2 กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance : MOF)

กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและมีเกียรติมากที่สุดตามบรรดาศักดิ์ของรัฐบาลญี่ปุ่น มีหน้าที่กำกับธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งทำให้กระทรวงการคลังควบคุมระบบการธนาคารและการเงินได้ทั้งประเทศ มีหน้าที่จัดทางงบประมาณแผ่นดิน การคลัง การธนาคาร การจัดเก็บภาษีทั้งกรมสรรพากรและศุลกากร รวมทั้งการควบคุมต้นทุนและสินเชื่อในระบบเศรษฐกิจ ฯลฯ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานที่สำคัญยิ่งที่ดำเนินนโยบายการเงิน (monetary policy) และนโยบายการคลัง (fiscal policy) ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของหน่วยงานวางแผนเศรษฐกิจ (EPA) 14

2.2.3 กระทรวงการค้าต่างประเทศและอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry : MITI)

MITI เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งเสริมการส่งออก ตั้งขึ้นในปลายทศวรรษที่ 1940 ญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ส่งเสริมการพัฒนา (development state) อุตสาหกรรม โดยใช้นโยบายอุตสาหกรรม (industrial policy) ซึ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างทางอุตสาหกรรมเพื่อความได้เปรียบในการค้าแข่งกับต่างประเทศ และกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ ความสัมพันธ์ระหว่าง MITI กับภาคอุตสาหกรรมจึงมีลักษณะที่รัฐช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาที่เป็นประเทศที่ใช้ระบบการควบคุม (regulatory state) ภาคธุรกิจเอกชน โดยใช้นโยบายห้ามการผูกขาด (antitrust policy)

ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อตั้งกระทรวง MITI มีหน้าที่ส่งเสริม ควบคุม และให้คำแนะนำอุตสาหกรรมเกือบทั้งหมดของญี่ปุ่นยกเว้นการขนส่ง คมนาคม อุตสาหกรรมอาหารและยา และผลิตภัณฑ์จากไม้ หน้าที่หลักของ MITI คือ การส่งเสริมและควบคุมการค้าต่างประเทศ ส่งเสริมและควบคุมการค้าในของภาคอุตสาหกรรมในการผลิตสินค้า เหมือนแร่ ควบคุมและจัดหาวัตถุดิบทางอุตสาหกรรมและพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอต่อระบบเศรษฐกิจ และส่งเสริมรวมทั้งให้คำแนะนำอุตสาหกรรมขนาดย่อม ¹⁵

ในการพัฒนาอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นในระยะที่ผ่านมา MITI คอยเอาใจใส่ดูแลอุตสาหกรรมญี่ปุ่นอย่างสม่ำเสมอ จนได้ชื่อว่าเป็นเคียวอิกุมามา ซึ่งหมายถึงแม่ที่ห่วงใยการศึกษาของลูกมากจึงคอยบีบบังคับให้เรียนหนังสือ MITI พยายามเร่งเร้าการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยกระตุ้นให้มีการปรับปรุงโรงงานและเครื่องมือเครื่องใช้ทันสมัย และสนับสนุนให้บริษัทซึ่งขาดแคลนกำลังทุนที่จะทำเช่นนี้รวมบริษัทกันเสีย MITI พยายามอย่างอาจหาญที่จะดัดแปลงอุตสาหกรรม และระดมทรัพยากรไปในด้านที่คิดว่าญี่ปุ่นจะมีอำนาจแข่งขัน โดยพยายามสร้างกลุ่มบริษัทที่มีประสิทธิภาพ MITI ส่งวนสิทธิ์ที่จะออกกฏระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดว่าสิ่งใดบ้างที่บริษัททำได้ และทำไม่ได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากบริษัทชั้นนำในสาขาอุตสาหกรรมด้วย อำนาจตามกฎหมายของ MITI ในแง่ของการควบคุมมีอยู่อย่างจำกัดมาก และความพยายามที่จะเพิ่มอำนาจของตนจะถูกท้วงติงจากวงการธุรกิจ กระทรวงอื่น ๆ และสภาใดเอท แต่โดยส่วนใหญ่แล้วความสำเร็จของ MITI ไม่ได้มาจากระเบียบและกฎหมาย แต่มาจากความพยายามในการชี้แนะและจากความร่วมมืออย่างสมัครใจของวงการธุรกิจ กล่าวคือ MITI จะดำเนินงานในลักษณะที่สอดคล้องกับความคิดเห็นส่วนรวมของอุตสาหกรรมทั้งสาขาหรือของวงการธุรกิจทั้งหมด ในอุตสาหกรรมทุกสาขาจะมีกลุ่มบริษัทชั้นนำอยู่ และความคิดเห็นของกลุ่มนี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อหลาย ๆ วงการ ไม่ว่าจะเป็นวงการนักการเมือง นักธนาคาร หรือวงการนักธุรกิจก็ตาม ทั้งทางฝ่ายบริษัทและแผนกของ MITI ในอุตสาหกรรมแต่ละสาขา จะมีเจ้าหน้าที่ซึ่งคอย

15 เรื่องเดียวกัน, หน้า 277-278.

ติดตามความเคลื่อนไหวเพื่อรักษาความต่อเนื่องของสาขาไว้ตลอด ฉะนั้น บริษัทที่ให้ความร่วมมือก็จะได้รับผลตอบแทน ส่วนบริษัทที่ไม่ให้ความร่วมมือก็จะได้รับการลงโทษหนักที่สุด โดยการร่วมมือกับกระทรวงการคลัง MITI อาจจะถูกกำหนดส่วนลดที่ไม่ต้องชำระภาษีและค่าเสื่อมราคาได้ และจากความร่วมมือของกระทรวงการคลังซึ่งควบคุมดูแลธนาคารแห่งประเทศไทย MITI มีสิทธิมีเสียงต่อการกู้ยืมได้ เพราะธนาคารพาณิชย์ต้องกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทยอีกต่อหนึ่ง ธนาคารสามารถปฏิเสธที่จะออกเงินกู้ให้กับบริษัทที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจาก MITI และสมาคมการค้า 16

จากบทบาทของ MITI ดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของ MITI ที่มีต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก

2.2.4 สภาเศรษฐกิจ (Economic Council)

ในการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ภาคธุรกิจเอกชนสามารถเข้ามามีความสัมพันธ์ และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้นำพรรคการเมืองหลายช่องทาง ช่องทางหนึ่ง ได้แก่ การตั้งสภาที่ปรึกษากระทรวง (ministerial advisory councils) ซึ่งมีประมาณ 250 คณะ ที่ประจำอยู่ตามหน่วยงานของรัฐและกระทรวงต่าง ๆ สภาที่ปรึกษาที่เป็นที่รู้จักกันทั่วไป อาทิเช่น สภาศึกษาระบบภาษี (Tax System Study Council) ในสำนักนายกรัฐมนตรี สภาเศรษฐกิจในสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ และสภา

16 เอชรา เอพ โวเกล, ญี่ปุ่น : ผู้เป็นหนึ่ง (Japan As No.1), บัญญัติ สุรการวิทย์, ศูนย์ญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร ; บริษัทนิวส์อินโวนเวชั่น จำกัด, 2528), หน้า 78-90. และดู Hugh Patrick, Japanese Industrial Policy in Morsis Bornstein (editor), Comparative Economic Systems : Models and Cases, pp. 95-108.

โครงสร้างอุตสาหกรรม (Industrial Structure Council ; ISC) ในกระทรวงการค้าต่างประเทศและอุตสาหกรรมซึ่งมีอิทธิพลมากที่สุด สภาที่ปรึกษาดังกล่าวตั้งโดยกฎหมาย ตามบทบัญญัติกฎหมายก่อตั้งกระทรวงและหน่วยงานจะมีทบอญัตินานส่วนที่เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาด้วย สภาที่ปรึกษาจะประกอบด้วยสมาชิกตั้งแต่ 3 คนถึง 130 คนใน ISC ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้มีประสบการณ์ในแต่ละเรื่อง ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องอื่นและผู้ที่ไม่เป็นผู้เชี่ยวชาญจะไม่ได้รับเชิญให้เป็นสมาชิก สภาที่ปรึกษามีหน้าที่ให้คำปรึกษาตามที่รัฐมนตรีร้องขอและจัดทำรายงานข้อเสนอแนะเสนอรัฐมนตรี 17

ในส่วนของกรวางแผนเศรษฐกิจก็เช่นกัน สภาเศรษฐกิจ (Economic Council) ซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายก่อตั้งสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (EPA) เมื่อ EPA กำหนดแนวนั้นและเป้าหมายทางเศรษฐกิจแล้ว สภาเศรษฐกิจจะเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบพัฒนาขยายให้เป็นแผนที่ปฏิบัติได้จริงต่อไป สภาดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกชั้นนำทางการเงิน อุตสาหกรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยมีวาระ 2 ปี ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญและเอกสารทางวิชาการเป็นจำนวนมาก สภาเศรษฐกิจจึงตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายทั่วไป (General Policy Committee) และคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญขึ้นเป็นจำนวนมาก ในแต่ละชุดจะเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่น อาทิเช่น เกษตร เหมืองแร่ และป่าไม้ คณะกรรมการแต่ละชุดจะจัดทำรายงานและรวบรวมเป็นร่างแผนเพื่อให้สภาเศรษฐกิจเสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ เมื่อได้รับการอนุมัติแล้วจึงส่งกลับคืนมาให้สภาเศรษฐกิจดำเนินการให้เป็นไปตามแผนต่อไป 18

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

17 Canji Haitani, Comparative Economic System : Organization and Managerial Perspectives, p.268.

18 Martin C. Schnizer, Comparative Economic Systems, p.188.

2.2.5 คณะรัฐมนตรี

แผนเศรษฐกิจของญี่ปุ่นถือว่าเป็นแผนของฝ่ายบริหาร เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันนั้น ก็มาได้ปรากฏว่า ให้นำแผนให้รัฐสภา Diet อนุมัติแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศฝรั่งเศส ดังที่กล่าวแล้วในข้อ 2.1.1 แต่รัฐบาลญี่ปุ่นมีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาฯ โดยการใช้เงินราชการเงินและการคลัง ผ่านสิ่งจูงใจด้านภาษี การให้เงินอุดหนุน การให้สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ ฯลฯ ทั้งนี้ ก็เพื่อกระตุ้นให้เกิดการผลิตสินค้าชนิดใหม่ ๆ ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ด้วยความสากนึ่งที่ว่าประเทศญี่ปุ่นมีทรัพยากรน้อย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความยินยอมร่วมกันในการจัดสรรทรัพยากร ดังนั้น ผู้บริหารและผู้นำทางธุรกิจพยายามที่จะตัดสินใจงานเป้าหมายเชิงนโยบายที่ส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติมากกว่าผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ¹⁹

2.3 องค์การวางแผนในสาธารณรัฐเกาหลี

ภายหลังสงครามเกาหลีในปี ค.ศ. 1954 แนวความคิดที่จะให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจัง ได้ก่อตัวขึ้นโดยข้อเสนอแนะของที่ปรึกษาจากสหประชาชาติ แต่รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีจำเป็นต้องชะลอการตัดสินใจเนื่องจากแนวความคิดของผู้เชี่ยวชาญมุ่งเน้นให้ระบบเศรษฐกิจเป็นลักษณะพึ่งตนเอง (self sufficient) และให้ปรับพื้นฐานทางเกษตร เหมืองแร่ และประมงที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพ ในขณะที่รัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลีเห็นว่า ศักยภาพของสาธารณรัฐเกาหลีไม่ได้ขึ้นกับผลิตภัณฑ์ขั้นพื้นฐานแต่เพียงอย่างเดียว น่าจะมี

¹⁹ Peter F. Drucker, "Behind Japan's Success," Harvard Business Review (January-February 1981), pp.83-90, quoted in Martin C. Schnitzer, *ibid.*, p, 175

กิจกรรมอื่น ๆ ที่สาธารณรัฐเกาหลีควรจะสนับสนุนควบคู่หรือเพิ่มเติมจากที่เป็นอยู่ (diversified) ²⁰ ต่อมาในช่วงหลัง ค.ศ. 1961 ภายใต้การนำของประธานาธิบดีปาร์คุงฮี รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง จึงได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 5 ปี ฉบับแรกในปี ค.ศ. 1962 ซึ่งมีแนวทางหลักที่สำคัญ 2 ประการ คือ ²¹

(1) หลักการพื้นฐานทางเศรษฐกิจยึดมั่นในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมและดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพและความคิดสร้างสรรค์ของปัจเจกชน อย่างไรก็ตาม เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมที่สำคัญ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีจะต้องมีส่วนร่วมในการให้คำแนะนำทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลียึดมั่นในหลักการระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่กำหนดแนวทาง (guided capitalism)

(2) เป้าหมายการพัฒนาระดับสุดท้ายของระบบเศรษฐกิจเกาหลี คือ การทำให้ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศอุตสาหกรรม (industrialization) และการสะสมทุนเพื่อให้พอเพียงกับการลงทุนเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องแก้ไข ดังนั้น รัฐบาลจะต้องใช้ความพยายามอย่างมากเพื่อเพิ่มเงินออมในประเทศ และจูงใจให้ทุนจากต่างประเทศไหลเข้ามา

เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ระยะเวลา 5 ปี ฉบับที่ 1 (ค.ศ. 1962-1966) แล้ว ได้มีแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน ผลการพัฒนาประเทศได้ทำให้ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ในปลายทศวรรษที่ 1980 ความสำเร็จของการวางแผนเศรษฐกิจของสาธารณรัฐเกาหลีขึ้นอยู่กับ การเอาจริงเอาจังของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญและมีความเชื่อมั่นในแนวทางของแผนพัฒนาฯ ค่อนข้างสูง โดยพยายามปฏิบัติตามแผนอย่างเคร่งครัด ซึ่งได้แสดงผลงานออกมาโดยการปรับฐานะเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ประชาชนและโดยเฉพาะภาคเอกชนส่วนใหญ่ค่อยๆ เติบโตและให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเป็นอย่างดี

²⁰ รถมิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงศ์, หน่วยที่ 15 กรณีตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา, หน้า 912.

²¹ Korea Development Institute, Korea Economy : Past and Present, (Seoul, 1975), p.18.

เมื่อพิจารณาถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในสาธารณรัฐเกาหลีประกอบด้วย
องค์กรต่าง ๆ ดังนี้

- (1) สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Board)
- (2) คณะที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Advisory Council)
- (3) กระทรวงและหน่วยงาน
- (4) คณะรัฐมนตรี
- (5) ประชาชนาธิบดี

การวางแผนของสาธารณรัฐเกาหลีมีลักษณะที่ค่อนข้างซับซ้อน อาจกล่าวได้ว่าไม่มี
หน่วยงานใดที่มีบทบาทสำคัญในเชิงเปรียบเทียบในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตาม หน่วยงาน
ที่ประธานาธิบดีดำเนินการวางแผน ได้แก่ สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ ซึ่งหน่วยงานนี้เป็น
องค์กรที่ก่อตั้งโดยกฎหมาย สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และอีกหน่วยงานหนึ่ง ได้แก่ สภาที่
ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีฉบับ
ปัจจุบัน²² โดยมาตรา 93 บัญญัติว่า

- (1) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติอาจได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี เพื่อให้
ให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีในด้านการกำหนดนโยบายที่สำคัญอันเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ
ของชาติ
- (2) องค์กร หน้าที่ และเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อสภาที่ปรึกษา ที่ปรึกษาสภา
เศรษฐกิจแห่งชาติ ให้ตราเป็นกฎหมาย

²² Albert P. Blaustein and Gisbert H. Flan, Constitutions of the Countries of the World : Constitution of Republic of Korea (New York : Oceana Publications, Inc., 1987)

นอกจากนี้ ในหมวดที่ 9 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดระบบเศรษฐกิจของสาธารณรัฐเกาหลีว่า เป็นระบบเศรษฐกิจเสรีที่เคารพเสรีภาพและความคิดริเริ่มของวิสาหกิจ และปัจเจกบุคคลในกิจการทางเศรษฐกิจ ในมาตรา 127 ให้อำนาจประธานาธิบดี องค์กรที่ปรึกษาในด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ข้อมูล และทรัพยากรมนุษย์ และในด้านการสนับสนุนนวัตกรรม (innovation) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ประธานาธิบดีมีอำนาจสูงสุดในกระบวนการวางแผน²³ อย่างไรก็ตาม อำนาจ หน้าที่ และบทบาทขององค์กรดังกล่าวข้างต้นที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน จะได้พิจารณาต่อไปในบทที่ 5 กระบวนการวางแผน

2.4 องค์กรการวางแผนในประเทศอินเดีย

ความสำเร็จของสหภาพโซเวียตในการใช้การวางแผนจนทำให้ประเทศนั้นประสบความสำเร็จในการยกฐานะเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ผู้นำการเรียกร้องเอกราชของประเทศอินเดียหลายท่านในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ยึดถือเป็นแบบอย่าง ในปี ค.ศ. 1933 ศรี เอ็ม วิสเวสวารายา (Sri M. Visveswaraya) มุขมนตรีแห่งรัฐไมซอร์และผู้นำในการพัฒนาทำให้เป็นอุตสาหกรรมในอินเดียตอนใต้ ได้เสนอแผนพัฒนา 10 ปี สำหรับการเพิ่มรายได้ของอินเดียกว่าเท่าตัว ต่อมาเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนแห่งชาติอินเดีย (National Planning Committee) ขึ้น การวางแผนได้มีการยอมรับและกำหนดที่จะเป็นเครื่องชักพาให้อินเดียเป็นประเทศที่หลุดพ้นจากความล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนจะต้องมุ่งไปที่การพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน รัฐบาลอังกฤษที่ปกครองอินเดียในระยะสงครามก็ได้เล็งเห็นความสำคัญของการวางแผนเช่นกัน โดยมีการตั้งกระทรวงวางแผนและพัฒนาในปี ค.ศ. 1944 ในปีเดียวกันนี้เอง กลุ่มเอกชนอินเดียก็มีการร่างและเสนอแผนบอมเบย์

²³ โรยิต บันเปียมรัชฎ์ และเจลิมศักดิ์ ระเบิดวงส์, หน่วยที่ 15 กรณีตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา, หน้า 914.

(Bombay Plan) โดยตั้งเป้าหมายว่าจะเพิ่มรายได้ประชากรเป็น 2 เท่า และเพิ่มรายได้ประชาชาติเป็น 3 เท่าใน 15 ปี อย่างไรก็ตาม ปัญหาการเมืองและสงครามขณะนั้น ทำให้การปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนต้องมีอุปสรรคอย่างมาก²⁴

ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่ออินเดียได้รับเอกราชจากอังกฤษ จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการวางแผนประเทศอินเดีย (Indian Planning Commission) ขึ้นในปี ค.ศ. 1950 ในเดือนเดียวกันก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ประสานแผนพัฒนา เสนอแนะลำดับความสำคัญก่อนหลัง ติดตามความก้าวหน้าของโครงการพัฒนาและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบผลการพัฒนานั้นด้วย²⁵ และได้จัดทำแผนพัฒนาฉบับแรก (ค.ศ. 1951-1956) ขึ้น เมื่อแผนพัฒนาฉบับที่ 1 สิ้นสุดลงก็ได้จัดทำแผนพัฒนาฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ แผนพัฒนาของอินเดียมีลักษณะที่สำคัญ²⁶ คือ เป็นแผนชี้แนวทาง (indicative character) ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แม้ว่าแผนจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา แต่ก็ไม่เป็นกฎหมายโดยไม่มีการบังคับเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน ทั้งนี้ แผนเป็นเพียงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานในอนาคตเท่านั้น นอกจากนี้ แผนของอินเดียเป็นการกระจายการตัดสินใจ ไม่กระจุกตัวอยู่ส่วนกลาง แต่ดำเนินการโดยกลไกตลาด

อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญของอินเดียฉบับปัจจุบัน ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแผนเศรษฐกิจและองค์การการวางแผนแต่อย่างใด

²⁴ Albert Waterston, Development Planning : Lessons of Experience, (Baltimore Maryland, The John Hopkins Press, 1965), pp. 29-30.

²⁵ Ibid., p.33.

²⁶ A.N. Agrawal and Kundan Lal, Economic Planning (Principles, Techniques and Practice) : Chapter 21 Planning in India (New Delhi, Vikas Publishing House PVT Ltd., 1977), pp.377-383.

2.5 วิเคราะห์ภาพรวมขององค์กรการวางแผนในประเทศไทยเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

จากการพิจารณาองค์กรการวางแผนในประเทศไทยเสรีนิยมทางเศรษฐกิจตามข้อ 2.1.1-2.1.4 จะเห็นได้ว่า สามารถแบ่งองค์กรการวางแผนเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นองค์กรการวางแผนระดับประจำซึ่งประกอบด้วยสำนักงานวางแผน (planning agency) และคณะกรรมการวางแผนระดับสูงซึ่งยังสามารถตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามสาขาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีหน้าที่ในการจัดทำแผน ปฏิบัติตามแผน และติดตามประเมินผล และประเภทที่สอง เป็นองค์กรกำหนดนโยบายการวางแผนทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี ประธานาธิบดี และรัฐสภา องค์กรการวางแผนประเภทที่สองนี้เป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการอนุมัติประกาศใช้แผน บางประเทศสิ้นสุดที่คณะรัฐมนตรีและ/หรือประธานาธิบดี เช่น ญี่ปุ่น คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนในขั้นสุดท้าย สาธารณรัฐเกาหลีต้องผ่านการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ บางประเทศ เช่น ฝรั่งเศสและอินเดีย เมื่อคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ความเห็นชอบแล้ว ต้องเสนอแผนให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติให้ประกาศใช้แผนก่อนจึงจะดำเนินการตามแผนได้

สำหรับองค์กรการวางแผนระดับประจำนั้น หน่วยงานที่สำคัญที่ทุกประเทศที่ใช้แผนพัฒนาประเทศ (national development planning) จะต้องมี คือ สำนักงานวางแผน (planning agency) ซึ่งเป็นผู้ศึกษาวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งเสนอแนะนโยบาย เป้าหมายและประสานความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดทำแผน รวมทั้งการปฏิบัติทำให้เป็นไปตามแผนด้วย หน่วยงานนี้จึงมีความสำคัญมาก ดังนั้น การจัดตั้งสำนักงานวางแผนด้วยฐานะที่เหมาะสม ได้รับการยอมรับและได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ จึงมีส่วนสำคัญต่อกระบวนการวางแผน โดยส่วนใหญ่สำนักงานวางแผนขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกรณีตัวอย่างของสำนักงานวางแผนในประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และเกาหลี ที่ยกเป็นกรณีศึกษาข้างต้น เพราะสำนักงานวางแผนที่เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงาน หัวหน้ารัฐบาล หรือให้หัวหน้ารัฐบาลเป็นประธานของสำนักงานวางแผน ด้วยวิธีการนี้ทำให้สำนักงานวางแผนมีอำนาจสามารถเข้าถึงกระทรวงและหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งสำนักงานวางแผนที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะเป็นตำแหน่งที่เหมาะสมที่จะดูแลให้การปรับปรุงหรือแก้ไขแผนการให้สอดคล้องกับกรอบของแผนพัฒนาและฐานะ

การเงินของประเทศ 27 อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศสำนักงานวางแผนอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ ที่พบเสมอมักอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังซึ่งเป็นรูปแบบที่ไม่ค่อยดีนัก เพราะวัตถุประสงค์ของกระทรวงการคลังและหน่วยงานวางแผนไม่เหมือนกัน เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังมักให้ความสำคัญส่วนใหญ่ในการลดค่าใช้จ่ายและดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายด้วยต้นทุนต่ำสุด ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังมิใช่เป็นผู้กำหนดนโยบาย หากแต่ตนโยบายต่าง ๆ นั้นเขารับมาจากกระทรวงต่าง ๆ โดยผ่านคณะรัฐมนตรี สำหรับเจ้าหน้าที่สำนักงานวางแผนก็คำนึงถึงต้นทุนต่ำสุดเหมือนกัน แต่ยังคงให้ความสำคัญในการวางนโยบายและการกำหนดเป้าหมายใหม่ ๆ มากกว่าอีกด้วย ขอบเขตการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานวางแผนมีการขยายตัวได้ ในขณะที่เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังพยายามจำกัดขอบเขตการดำเนินการให้แคบ 28

สำนักงานวางแผนมักจะประกอบด้วยคณะกรรมการระดับสูง และมีเจ้าหน้าที่ทางเทคนิควิชาการที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขาธิการ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ปรึกษาแก่สำนักงานฯ ซึ่งจะมีหน้าที่จัดทำร่างแผนและเสนอแนะทิศทางและนโยบายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจ ในบางประเทศจะมีคณะกรรมการสองระดับเพื่อทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย คือ คณะกรรมการระดับสูงกว่าจะเสนอแนะนโยบายและทิศทางการพัฒนาในมุมกว้าง ส่วนอีกระดับหนึ่งจะดูแลปัญหาเฉพาะเริ่มที่มีรายละเอียดมากขึ้น ดังเช่นองค์การการวางแผนในประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่น

สำหรับเทคนิควิชาการด้านการเตรียมแผน มักจะเป็นงานที่แบ่งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานวางแผนและกระทรวงเจ้าของเรื่อง โดยเจ้าหน้าที่สำนักงานวางแผนจะมุ่งประเด็นการเตรียมแผนรวม และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงจะมุ่งที่รายละเอียด ทั้งหมดนี้จะเกี่ยว

27 พิศิฐ ลีอาธรรม, บทที่ 3 บทเรียนจากการวางแผนพัฒนา, ในเอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning), (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 133-134.

28 W. Arthur Lewis, Development Planning : The Essentials of Economic Policy (London : George Allen & Unwin Ltd., 1966), p.244.

ข้องกับงานทางด้านเศรษฐศาสตร์ สถิติ วิศวกรรม และการวิเคราะห์ด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการจัดทำแผน ในการร่างแผนพัฒนานี้เจ้าหน้าที่สำนักงานวางแผนยังจะต้องศึกษาทางเลือกต่าง ๆ ในทางปฏิบัติสำหรับประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลอีกด้วย

งานสำคัญของการจัดทำแผนอีกด้านหนึ่งก็คือ การหารือและร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่นอกสำนักงานวางแผน เพื่อนำความรู้และประสบการณ์ที่จำเป็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงมาประกอบการจัดทำแผนที่ชัดเจนและถูกต้อง ในการร่วมมือนี้อาจมีหลายช่องทาง เช่น ผ่านทางกระบวนการทางรัฐสภา ผ่านคณะกรรมการร่วมที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น หรือผ่านหน่วยงานนอกรัฐบาลต่าง ๆ เช่น สถาบันวิจัยต่าง ๆ เป็นต้น สำนักงานวางแผนบางแห่งมีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำในกิจการเฉพาะด้าน อย่างไรก็ตาม ปัญหาความร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนา เป็นปัญหาสำคัญของการวางแผนพัฒนาที่ประเทศต่าง ๆ ต้องประสบอย่างมาก²⁹ ประเทศที่ประสบผลสำเร็จจากการวางแผนเศรษฐกิจปรากฏว่า มีคณะกรรมการ องค์กร สมาคมธุรกิจและไม่ใช่ธุรกิจ รวมทั้งประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม (participation) ดังเช่น ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น

2.6 ข้อสังเกตเกี่ยวกับองค์การวางแผนในประเทศสังคมนิยม

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 การวางแผนในประเทศสังคมนิยมเป็นการวางแผนจากส่วนกลาง (centrally planning) ทุก ๆ หน่วยเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ระดับมหภาคและจุลภาค จำเป็นต้องทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นภายในเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป้าหมายนั้นแบ่งได้เป็นเป้าหมายระยะยาว ระยะปานกลางและระยะสั้น เป้าหมายดังกล่าวไม่เพียงเฉพาะครอบคลุมเป้าหมายการผลิตอย่างเดียวเท่านั้น แต่หมายถึงเป้าหมายเกี่ยวกับประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ด้วย³⁰ การวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลาง กลไกตลาดส่วนใหญ่

29 พิสิฐ ลี้อาธรรม, บทที่ 3 บทเรียนจากการวางแผนพัฒนา, หน้า 131.

30 รณชิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และเฉลิมศักดิ์ ระเบิดวงษ์, หน่วยที่ 15 กรณีตัวอย่างของการวางแผนพัฒนา, หน้า 906.

ถูกแทนที่ด้วยการวางแผนเศรษฐกิจหรืออย่างน้อยใช้กลไกตลาดเสรีตามปกติในประเทศ
สังคมนิยมแต่ละประเทศมีคณะกรรมการวางแผนของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ กระบวนการทาง
เศรษฐกิจขึ้นอยู่กับขอบวัตถุประสงค์ส่วนรวมที่พรรคกำหนดขึ้น³¹ ดังเช่นแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
ของสหภาพโซเวียตก่อนล่มสลาย การวางแผนเศรษฐกิจทั้งหมดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของ
คณะกรรมการวางแผนของรัฐที่เรียกว่า Gosplan (State Planning Committee : SPC)
โดยได้รับมอบหมายจากองค์กรการเมืองที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายสูงสุดของพรรคคอมมิวนิสต์ให้
เป็นผู้วางแผนเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมาย (control figures) เช่น จำนวนผลิต จำนวน
ผลิตผลเกษตรและอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ กำหนดไว้แน่นอน และกระทรวงต่าง ๆ จะจัดทำ
รายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการวางแผน ซึ่งจะต้องให้สอดคล้องกับ control figures
ที่คณะกรรมการวางแผนของรัฐได้เตรียมการเอาไว้ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการของรัฐ
(State Committee) ระดับท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการวางแผนของรัฐและ
กระทรวงอื่น ๆ ในการดำเนินงาน เช่น จัดการในเรื่องกรรมการ การควบคุมในการดำเนินงาน
 เป็นต้น³²

31 ทวี หมั่นนิกร, หน่วยที่ 5 ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม แนวลัทธิมาร์กซ์เลนิน,
ในเอกสารชุดวิชาเศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (Thai Economy and Compa-
rative Economic Systems) (นนทบุรี ; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,
2534), หน้า 197.

32 สุนีย์ ศัลยพัฒน์, หน่วยที่ 7 ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่
พัฒนาแล้ว, ในเอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ (Economic History and
History of Economic Thoughts) (นนทบุรี ; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,
2534), หน้า 339-340. และดู Alan A. Brown and Egon Nenbergor, Basic
Features of a Centrally Planned Economy, in Morror Bornstein,
Comparative Economic Systems : Models and Cases (Homewood, Illinois,
Richard D. Irwin, Inc., fifth edition, 1985), pp.177-187.

คณะกรรมการวางแผนของรัฐ (GOSPLAN) มีประธานคณะซึ่งเป็นสมาชิกคนหนึ่งของ
 คณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) คณะกรรมการนี้มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจที่สำคัญ
 5 ประการ คือ

- (1) กำหนดเป้าหมายในการคำนวณทางเศรษฐกิจที่ใช้เป็นหลักในการตัดสินใจ
วางแผน
- (2) กำหนดเป้าหมายและวางมาตรการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในช่วงเวลา
ของแผน
- (3) ประสานเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อให้แน่ใจว่ามีความสอดคล้องกันภายในแผน
- (4) กำหนดวิธีการที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่าแผนจะประสบผลสำเร็จ
- (5) ทบทวนปรับปรุงเป้าหมายไปตามสภาพที่เปลี่ยนแปลงไปในขณะนั้น

ความสอดคล้องภายในแผนจะเกิดขึ้นได้ด้วยวิธีจัดความสัมพันธ์ระหว่างสาขาต่าง ๆ
 โดยที่เป้าหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในขอบเขตของทรัพยากรที่มีอยู่ แผนเศรษฐกิจแห่งชาติต้อง
 ผ่านการตรวจสอบของคณะรัฐมนตรีก่อน แล้วจึงเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภานุมัติก็จะมอบหมาย
 ความรับผิดชอบให้แก่ฝ่ายบริหารงานเศรษฐกิจแต่ละระดับ แผนฉบับนั้นจะตราออกเป็นกฎหมาย
 หลังจากนั้นจะมีการจําแนกเป้าหมายต่าง ๆ และส่งต่อให้สายงานนาไปปฏิบัติ (กระทรวง กรม
 กอง วิสาหกิจ)

คณะกรรมการวางแผนของรัฐต้องทำงานภายในกรอบที่พรรคคอมมิวนิสต์กำหนดให้
 ทั้งเป้าหมายและลำดับความสำคัญของสังคมส่วนรวม ฉะนั้น จึงถือโดยปริยายว่า ระดับความ
 พอใจของผู้วางแผนสะท้อนให้เห็นความต้องการของส่วนรวม³³ อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนา

33 ทวี หมิ่นนิกร, หน่วยที่ 5 ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม แนวลัทธิมาร์กซ์เลนิน,
 หน้า 211. และดู Morris Bornstein, The Soviet Centrally Planned Economy,
 in Moris Bornstein (editor), Comparative Economic Systems : Models
 and Cases, pp.188-

ที่เกิดขึ้นในประเทศสังคมนิยมส่วนใหญ่ไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ แผนไม่สามารถเป็นมือที่มอง
 เห็นได้อย่างสมบูรณ์ (perfectly invisible hand) เพราะไม่มีรัฐบาลหรือผู้วางแผนใน
 ประเทศใดที่มีความรู้ไปทุกอย่าง อีกทั้งยังขาดข้อมูลที่จำเป็นและถูกต้องในการวางแผน ในชั้น
 ปลายระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผนจากส่วนกลางในสหภาพโซเวียตและในยุโรปตะวันออกก็ถึง
 การล่มสลายและปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบเศรษฐกิจการวางแผนที่ใช้ระบบตลาดเป็นกลไกในการ
 ทำงาน ดังเช่นในประเทศเสรีนิยมทางเศรษฐกิจที่ใช้แผนเป็นเครื่องมือในการเสริมระบบ
 เศรษฐกิจตลาด (market economy)

3. องค์กรการวางแผนในประเทศไทย

ในการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับองค์กรการวางแผนในประเทศไทย ในเบื้องต้นจะ
 เสนอภาพรวมของโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในประเทศไทย ในลำดับต่อไปจะ
 เสนอองค์กรที่ประกอบเป็นโครงสร้างดังกล่าว โดยพิจารณาในด้านที่มาและสถานะทางกฎหมาย
 ลักษณะและรูปแบบ รวมทั้งอำนาจ หน้าที่ และบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ดังกล่าว

3.1 ภาพรวมโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน

ในทางทฤษฎี หน้าที่ทางฝ่ายบริหารแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่ในฐานะ
 รัฐบาล (governmental function) หรือระบบงานนโยบาย และหน้าที่ในทางฝ่ายปกครอง
 หรือระบบงานประจำ (administrative function)³⁴ อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาลเป็น

³⁴ อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร ;
 ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์อักษรไทย, 2530), หน้า 45.

อำนาจซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนเป็นผู้ใช้ในการบริหารงานของกระทรวง หรือทบวง การเมืองที่ตนเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา 35

จากอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารดังกล่าว จึงอาจแบ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในประเทศไทยออกเป็น 2 ระดับ คือ องค์กรกำหนดนโยบายการวางแผนในทางการเมือง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดและดำเนินนโยบายในด้านการวางแผนเศรษฐกิจของชาติในระดับสูง และองค์กรวางแผนในระดับที่สอง คือ องค์กรการวางแผนระดับประจำ ซึ่งจะเป็นผู้แนะนำนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้มาวางแผนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ประกอบด้วยหน่วยงานกลาง (central agencies) ต่าง ๆ คือ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานวางแผนกลาง (central planning agency) สำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ ในหน่วยปฏิบัติ (line agency หรือ implementing unit) ก็ยังมีองค์กรวางแผนประจำในกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งจะได้กล่าวถึงองค์กรการวางแผนทั้ง 2 ระดับ ในหัวข้อต่อ ๆ ไป

3.2 องค์กรกำหนดนโยบายการวางแผนในทางการเมือง ; คณะรัฐมนตรี

3.2.1 อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน

องค์กรกำหนดนโยบายการวางแผนในทางการเมือง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจอธิปไตยในทางบริหารตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

35 ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร ; โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 16-17.

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรทางการเมืองที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการกระทำการ การตัดสินใจ การกำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ มีที่มาจากหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรี "มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน"

คำว่า "มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน" ทำให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เพราะหน้าที่ก่อให้เกิดอำนาจ และอำนาจที่ได้รับนี้เองทำให้การกระทำตามหน้าที่ประสบความสำเร็จ

อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี หรือที่ เคยเรียกกันมาว่า อำนาจบริหาร (Executive Power) มีความสำคัญมาก อาจกล่าวได้ว่า หมายถึงการดำเนินการทุกอย่างในการปกครองบ้านเมืองเพื่อให้ประชาชนมีความสุข อยู่ดีกินดี บำรุงส่งเสริมประชาชนในทุกทาง ดูแลบ้านเมืองให้มีความสงบเรียบร้อย บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (to enforce the law) มีหน้าที่สำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของประเทศ และเป็นผู้นำทางการเมืองบริหารประเทศในกิจการทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงประเพณีการปกครองในระบบรัฐสภา บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ตลอดจนระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว พอจะจำแนกอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีได้เป็น 2 ประการ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนด ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่ในการประสานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม 36

36 สุวิมล สัจจะพันธุ์, "สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี,"

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 90-113.

3.2.2 อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายและแผนของชาติ

อำนาจในการกำหนดนโยบายและแผนของชาติ ถือได้ว่าเป็นอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นอำนาจและหน้าที่โดยตรงเฉพาะของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางการบริหาร

ในประเทศไทย คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรบริหารสูงสุดของประเทศ คณะรัฐมนตรีจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและแผนของชาติ อำนาจการตัดสินใจที่ถูกต้องชอบธรรมในการกำหนดนโยบายและแผนจึงย่อมเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี และเป็นอำนาจในทางการเมืองและการบริหารที่สำคัญ³⁷ นโยบายและแผนมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ เมื่อมีการกำหนดเป็นนโยบาย (policy) แล้ว จะต้องมีการวางแผน (planning) และการมีแผน (plan) ในที่สุด

3.2.2.1 อำนาจในการกำหนดนโยบายของชาติ

นโยบายเป็นหลักการหรือแนวทางขึ้นำการวางแผน การบริหาร และการดำเนินการ ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ ดังนั้นนโยบายจึงอาจเป็นนโยบายสำหรับกลุ่มประเทศ เช่น นโยบายของประเทศประชาคมยุโรป หรือเป็นนโยบายสำหรับระดับประเทศ เช่น นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา หรือเป็นนโยบายระดับกระทรวง ทบวง กรม เช่น นโยบายการบริการสาธารณสุข นโยบายการอนุรักษ์ป่าชายเลน เป็นต้น

การกำหนดนโยบายของชาติ (policy making) เป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการทางการเมืองของระบบการเมืองทุกระบบ ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับการรวบรวมผลประโยชน์ ข้อเรียกร้อง ความต้องการ และปัญหาเดือดร้อนต่าง ๆ ของประชาชน เพื่อ

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

นาเข้าสู่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เพื่อกำหนดเป็นนโยบายหรือแนวทาง
ดำเนินการของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

นโยบายของชาติมีอยู่หลายกรณีด้วยกัน นโยบายที่สำคัญ คือ แผนนโยบายแห่ง
รัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ทำให้รัฐพึงกระทำ แต่ไม่ผูกมัด เพราะไม่ก่อ
ให้เกิดสิทธิฟ้องร้องแก่ประชาชนแต่อย่างใด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534
ได้กำหนดแผนนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 59 ถึงมาตรา 84 ซึ่งในมาตรา
สุดท้ายนี้ได้บัญญัติว่า รัฐพึงจัดทำมีแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแผนนโยบายแห่งรัฐ
เป็นการแสดงว่าการจัดทำแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้จะต้องสอดคล้องกับแผนนโยบาย
แห่งรัฐที่ยึดมั่นในหลักเศรษฐกิจเสรีนิยม ความเสมอภาค และการมีแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม
ที่ใหม่เป็นการบังคับ นอกจากนี้ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการ
แผ่นดิน ก็ถือว่าเป็นนโยบายที่สำคัญซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ใน
รัฐธรรมนูญ มีผลต่อการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐที่จะต้อง
ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเองก็ต้องถูกผูกพันที่จะ
ต้องปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวด้วย เพราะรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ
ควบคุม กำกับการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี นอกจากนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่
แถลงต่อรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจกำหนดนโยบายของชาติในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย การ
เสนอร่างกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็ถือได้ว่าเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดนั้น รวมไปถึง
นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงออกมาในรูปของระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีใน
เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็อาจถือได้ว่าเป็นนโยบายของชาติได้ หากมีสาระสำคัญที่เห็นได้ว่าเป็น
นโยบายที่มีผลต่อประเทศชาติ 38

3.2.2.2 อำนาจในการกำหนดแผนของชาติ

นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายของชาติแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจในการกำหนดแผนของชาติอีกด้วย แผนของชาติอาจแบ่งได้ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะได้อธิบายรายละเอียดในลักษณะและรูปแบบขององค์การการวางแผนในทางการเมืองในหัวข้อต่อไป และแผนของชาติประการอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นแผนงานระยะสั้นและไม่มีรูปแบบขั้นตอนการกำหนดแผนที่แน่นอนชัดเจนเหมือนกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การริเริ่มกำหนดแผนในประเภทหลังนี้มักจะมาจากกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับรู้และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ได้กำหนดแผนขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือสนองต่อความต้องการของประชาชน และเมื่อแผนนั้นจำเป็นต้องนำไปใช้ประมาณหรือเกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่น ก็จะเสนอแผนดังกล่าวมายังคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์การบริหารสูงสุดของประเทศ เพื่อพิจารณาติและสั่งการไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามแผนดังกล่าว ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดแผนของชาติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดขั้นสุดท้าย³⁹

3.2.3 ลักษณะและรูปแบบขององค์การการวางแผนในทางการเมือง

ดังที่ได้กล่าวแล้วในข้อ 3.2.2 ว่า คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายและแผนของชาติ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจะต้องเสนอแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้ต่อไป อย่างไรก็ตามก็ดี ก่อนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา

39 เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานวางแผนกลางจะได้จัดทำแผนพัฒนาฯ ขึ้นมาแต่ละฉบับ ก็จำเป็นต้องรวบรวมและประสานนโยบายที่คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายระดับชาติในด้านต่าง ๆ ได้กำหนดไว้แล้วจัดทำเป็นแผนพัฒนาฯ ขึ้นในแต่ละระยะเวลาหรือแต่ละฉบับ

นอกจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนในขั้นสูงสุดแล้ว คณะรัฐมนตรียังได้มอบหมายหรือแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายระดับชาติอื่น ๆ เป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนที่สำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน ฯลฯ คณะกรรมการดังกล่าวแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีหรือแต่งตั้งตามกฎหมาย ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ เป็นกรรมการ และมีข้าราชการประจำและ/หรือพนักงานในหน่วยงานกลาง (central agencies) ที่เกี่ยวข้องใน 5 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยเฉพาะคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม ข้าราชการประจำแทนที่จะเป็นฝ่ายปฏิบัติตามนโยบาย กลับเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายระดับชาติร่วมกับฝ่ายการเมืองด้วย คณะกรรมการกำหนดนโยบายระดับชาติดังกล่าวจึงมีลักษณะผสมระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ นายกรัฐมนตรีเมื่อได้เสนอมติของคณะกรรมการนโยบายระดับชาติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีรับทราบ ถ้าไม่มีการทักท้วงก็ถือว่าเป็นมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน่วยงานกลางและกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจจะต้องถือปฏิบัติ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็จะนำนโยบายดังกล่าวบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ก็จะจัดทำแผนงาน (program) และโครงการ (project) ให้สอดคล้องกับนโยบายที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวต่อไป

สรุป ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับหลัง ๆ นี้ โดยเฉพาะนับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นต้นมา คณะกรรมการนโยบายระดับชาติที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นชุดต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการวางแผนในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งเป็นองค์กรการวางแผนประจำมักจะเชิญคณะกรรมการนโยบายระดับชาติเหล่านี้ตลอดจนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการดังกล่าว ให้เข้าร่วมในการจัดทำแผนหรือให้ความเห็นในการประชุมสัมมนาสรุปร่างแนวทางของแผนพัฒนาฯ ก่อนเสมอ ซึ่งแสดงให้เห็นความสำคัญของคณะกรรมการนโยบายระดับชาติเหล่านี้ในกระบวนการจัดทำแผน

3.3 องค์กรการวางแผนระดับประจำ

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีและ/หรือคณะกรรมการนโยบายระดับชาติ ซึ่งเป็นองค์กรในทางการเมืองได้กำหนดนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว องค์กรการวางแผนกลาง ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็จะนำนโยบายดังกล่าวบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนงานและโครงการที่สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว องค์กรการวางแผนกลางก็จะประสานงานและดำเนินการร่วมกับหน่วยงานกลางอื่น ๆ คือ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานข้าราชการพลเรือน รวมทั้งร่วมมือกับองค์กรการวางแผนในหน่วยปฏิบัติด้วย

3.3.1 องค์กรการวางแผนกลาง

ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรการวางแผนในประเทศไทย ได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 ดังนี้

3.3.1.1 องค์กรการวางแผนกลางตามพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ⁴⁰

องค์กรวางแผนกลางตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบด้วยองค์กร 2 ส่วน คือ

ส่วนแรก สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ

สภาเศรษฐกิจแห่งชาติมีการดำเนินงานในรูปลักษณะคณะกรรมการ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ และกรรมการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติผู้มีความรู้ความชำนาญในทางเศรษฐกิจ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีมีจำนวนไม่เกิน 20 นาย (มาตรา 5 และ 6)

สภาเศรษฐกิจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ (มาตรา 12) คือ

- (1) ให้ความเห็นและคำแนะนำแก่รัฐบาล เพื่อประโยชน์แห่งความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของชาติ
- (2) ชี้แจงให้รัฐบาลทราบถึงวิธีการอันเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะนำมาใช้เพื่อผดุงส่งเสริมและทำความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของชาติ ทั้งนี้ โดยอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคนิค ผลแห่งการค้นคว้า หรือสำรวจและสถิติต่าง ๆ ตลอดจนแห่งการปฏิบัติอันได้ทามาแล้ว
- (3) กระทบหน้าที่รวบรวมการสถิติพยากรณ์ทั่วราชอาณาจักร

⁴⁰ พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493, ราชกิจจานุเบกษา (14 กุมภาพันธ์ 2493) ; โปรดดูภาคผนวก ก.

พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติได้แบ่งงานของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติออกเป็น 5 สาขาด้วยกัน คือ (มาตรา 10)

- (1) สาขาเศรษฐกิจการเกษตร
- (2) สาขาเศรษฐกิจการค้า
- (3) สาขาเศรษฐกิจการพาณิชย์
- (4) สาขาเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- (5) สาขาเศรษฐกิจการคมนาคม

ทั้งนี้ ในแต่ละสาขาเศรษฐกิจให้สภาเศรษฐกิจแห่งชาติมีอำนาจตั้งประธานกรรมการ และกรรมการประจำสาขาขึ้นตามที่จะได้กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยปกติแล้ว ในทางปฏิบัติ สภาเศรษฐกิจแห่งชาติจะแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นประธาน สาขา ส่วนกรรมการนั้นสุดแต่ประธานแต่ละสาขาจะเสนอให้สภาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง 41

ส่วนที่สอง สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ

สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติจึงได้จัดตั้งพร้อม ๆ กับสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อให้ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการและปฏิบัติงานธุรการต่าง ๆ ของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นทบวงการอิสระ มีฐานะเทียบเท่ากรม ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยมีเลขาธิการเป็นผู้ควบคุมรับผิดชอบการปฏิบัติงาน (มาตรา 8)

41 "สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ; ความเป็นมา," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 27 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2533) ; 4-10.

นอกจากนี้ สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านอื่น ๆ

คือ 42

- คณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ (ก.ศ.ว.) ซึ่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2494 เพื่อทำหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา ในการนี้รัฐบาลได้มอบหมายให้เลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการของ ก.ศ.ว. อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ซึ่งเท่ากับว่าสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติทำหน้าที่เป็นองค์กรการประสานงานนั่นเอง

- สำนักงานสถิติกลาง ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2495 มีหน้าที่จัดทำสำมะโนและการสำรวจต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศ

ในช่วงที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2493 ถึงวันที่ 4 กรกฎาคม 2502 สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน⁴³ คือ ส่วนหนึ่ง ได้แก่ สำนักงานธุรการกับงานทางด้านเศรษฐกิจ มีกองในสังกัดรวม 4 กอง อีกส่วนหนึ่ง ได้แก่ สำนักงานสถิติกลาง มีกองในสังกัดรวม 5 กอง

โครงสร้างของการแบ่งส่วนราชการของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ดังที่กล่าวข้างต้น โปรดดูตามแผนภูมิ 1 ภาคผนวก ข

42 เรื่องเดียวกัน

43 คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจของคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, รายงานการศึกษาพิจารณาโครงสร้างและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เล่ม 2 (พ.ศ. 2525), หน้า 20-24 อ้างใน ทินพันธุ์ นาคะตะ, การปรับปรุงการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), เอกสารอัดโรเนียว, 2530, หน้า 2.

จากโครงสร้างของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติและสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ จะเห็นได้ว่า องค์กรทั้งสองดังกล่าวมีหน้าที่วิเคราะห์วิจัยสภาพการณ์เศรษฐกิจและเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาทางการเงิน การคลัง และการเศรษฐกิจโดยทั่วไปเท่านั้น ยังไม่มีหน้าที่วางแผนเศรษฐกิจโดยตรง แม้ว่าภายในสภาเศรษฐกิจแห่งชาติจะได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการดำเนินการทำผังเศรษฐกิจของประเทศ" เพื่อทำการพิจารณาของบประมาณ วิสามัญลงทุนซึ่งกำลังขยายตัวขึ้นมาก ทั้งที่จ่ายจากงบประมาณของรัฐบาลไทยและที่จ่ายจากเงินช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศก็ตาม แต่หลักเกณฑ์และระบบที่ใช้ในการพิจารณาวิเคราะห์โครงการพัฒนาเศรษฐกิจก็ยังไม่เข้ารูปโดยสมบูรณ์ เพราะไม่มีแผนงานระยะยาวที่แน่นอน ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงได้ติดต่อธนาคารโลกให้ส่งคณะผู้แทนเข้ามาสำรวจสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจไทยในระยะต่อไป ซึ่งธนาคารโลกก็ได้ส่งคณะสำรวจสภาพเศรษฐกิจมาศึกษาและจัดทำรายงานเสนอรัฐบาลไทยดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 3

3.3.1.2 องค์การวางแผนกลางตามพระราชบัญญัติสภาพนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ⁴⁴

ข้อเสนอของคณะสำรวจสภาพการณ์เศรษฐกิจของธนาคารโลกที่นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการจัดเตรียมงานวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศไทย คือ ข้อเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจระดับชาติขึ้นเป็นการถาวร โดยมอบหมายให้มีหน้าที่ศึกษาติดตาม วิเคราะห์ วิจัยสภาวะเศรษฐกิจ และให้มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศ การดำเนินงานของหน่วยงานวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาตินี้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของเลขาธิการ และให้จัดตั้งสภาพนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Development Board) อันประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็น

⁴⁴ พระราชบัญญัติสภาพนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 69 (4 กรกฎาคม 2502) ; 1-12, โปรดดูภาคผนวก ก.

ประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น เกษตร
อุตสาหกรรม เศรษฐกิจการ คมนาคมเป็นกรรมการ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
เป็นเลขานุการ และเนื่องจากความจำเป็นต้องการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่าง
การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การวิจัย การจัดทำสถิติ ตลอดจนการร่วมมือทางวิชาการและ
เศรษฐกิจกับต่างประเทศ คณะสำรวจสภาพการณ์เศรษฐกิจของธนาคารโลกจึงได้เสนอให้รวม
กิจการของสำนักงานสถิติกลาง ส่วนรายได้ประชาชาติและ ก.ศ.ว. เข้าไว้ในสภาพัฒนาการ
เศรษฐกิจแห่งชาติที่จะจัดตั้งขึ้นด้วย

ต่อมาหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลคณะปฏิวัติในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 นายกรัฐมนตรี
ภายใต้การนำของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้มีการเริ่มดำเนินการตามแนวทางที่คณะสำรวจ
สภาพเศรษฐกิจของธนาคารโลกได้เสนอแนะไว้ และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนา
การเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 เพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจในระดับชาติ เมื่อ
เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2502 แต่การจัดระบบงานภายในของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติแตกต่าง
กับข้อเสนอของคณะสำรวจสภาพการณ์เศรษฐกิจของธนาคารโลกในสาระสำคัญบางประการ
กล่าวคือ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการวางแผนฯ ประกอบด้วยนาย
กรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีสองท่านเป็นรองประธาน ผู้อำนวยการด้านต่าง ๆ
ทั้งที่เป็นข้าราชการและผู้ประกอบอาชีพอื่นที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 45 ท่าน เป็นกรรมการ เลขา-
ธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ รัฐมนตรีว่าการทุกกระทรวง
เป็นที่ปรึกษา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ หน้าที่
เป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ
กระทรวง 45

45 เสนาะ อุณาภูล, การวางแผนพัฒนาระดับชาติ, ใน ไพโรจน์ สิตปรีชา,
การวางแผนเพื่อการพัฒนาประเทศ, (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2515), หน้า 3.

ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2502 ให้จัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ต่อมาได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503⁴⁶ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509⁴⁷ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ

ส่วนแรก สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และกรรมการอื่นที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นที่ปรึกษาสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (มาตรา 5) สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมีหน้าที่เกี่ยวกับพัฒนาการเศรษฐกิจตามที่คณะรัฐมนตรีจะได้อนุมัติ และพิจารณาข้อเสนอต่าง ๆ ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติภายใต้กำกับของการของคณะกรรมการบริหารเสนอเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา 6) และเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการที่เกี่ยวกับพัฒนาการเศรษฐกิจที่นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา

เนื่องจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นนี้มีจำนวนกรรมการซึ่งประกอบอาชีพต่าง ๆ กันถึง 45 ท่าน ในทางปฏิบัติจึงมีการประชุมกันแต่เพียงน้อยครั้ง งานด้านนโยบายส่วนใหญ่มุ่งจึงตกเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรในส่วนที่สอง⁴⁸

46 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 62 (25 กรกฎาคม 2503) ; 1-6, ปรตตฤภาคผนวก ก.

47 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509, ราชกิจจานุเบกษา 13 (15 กุมภาพันธ์ 2509) ; 154-156, ปรตตฤภาคผนวก ก.

48 เสนาะ อุณากรูล, การวางแผนพัฒนาระดับชาติ, หน้า 3.

ส่วนที่สอง ได้แก่ คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติรวมทั้งหมดไม่เกิน 11 คน ประกอบด้วย เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ซึ่งต่อมาภายหลังได้เพิ่มกรรมการบริหารโดยตำแหน่งขึ้นอีก คือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมวิเทศสหการ ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 (ก.ศ.ว. ได้แยกตัวไปเป็นกรมวิเทศสหการเมื่อปี พ.ศ. 2505) และกรรมการอื่นที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารจะเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการบริหาร มีอำนาจหน้าที่ตามที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะได้มอบหมายและกำกับการปฏิบัติงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ตามมาตรา 12 (มาตรา 18)

ส่วนที่สาม ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานตามหน้าที่ (มาตรา 16) ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ มีหน้าที่ตามมาตรา 12 ที่สำคัญ คือ จัดทำรายงานเศรษฐกิจและแผนพัฒนาเศรษฐกิจรายละเอียดโปรดคุณาคุณ ก.

ข้อเสนอ คำแนะนำ และความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามความในมาตรา 12 นี้ในข้อใดที่มีได้บัญญัติให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเสนอต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ดังกล่าว สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมีอำนาจตามมาตรา 14 กล่าวคือ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ มีอำนาจเรียกให้กระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ

(1) เสนอแผนการลงทุนและโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจตลอดจนรายละเอียดทางวิชาการและการเงิน กับสถิติและรายการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะเศรษฐกิจ

(2) เสนอข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อพิจารณาผลความก้าวหน้าของโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจที่กำลังดำเนินการอยู่

(3) เสนอคำขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในทางวิชาการ ทางการเงิน และการกู้ยืม

ส่วนอำนาจของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ตามมาตรา 13 เกี่ยวกับการเสนอตั้งรายจ่าย ไว้ในร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในมาตรา 12 (4) จะกระทำได้อีกแต่ด้วยความเห็นชอบจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินั้น ได้ถูกยกเลิกตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503

ในระหว่างที่ใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้เปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ดังนี้ 49

- ระหว่างวันที่ 6 กันยายน 2502 ถึงวันที่ 22 ตุลาคม 2505 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วน กับกองพิเศษ 1 กอง คือ ส่วนวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจมีกองในสังกัด 2 กอง ส่วนรายได้ประชาชนมีกองในสังกัด 3 กอง สำนักงานสถิติกลางมีกองในสังกัด 5 กอง และกองการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ (กศว.) (แผนภูมิหมายเลข 2 ภาคผนวก ข)

ศูนย์วิทยพัชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

49 คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ของคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, รายงานการศึกษาพิจารณาโครงสร้างและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เล่ม 2 (พ.ศ. 2525), หน้า 20-24 อ้างใน ทินพันธุ์ นาคะตะ, การปรับปรุงการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), หน้า 2-3.

- ระหว่างวันที่ 23 ตุลาคม 2505 ถึงวันที่ 22 พฤษภาคม 2506 สำนักงานสภา-
เศรษฐกิจแห่งชาติแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 ส่วน กับ 1 สำนักงาน คือ ส่วนวางแผนพัฒนา
การเศรษฐกิจมีกองในสังกัด 3 กอง ส่วนรายได้ประชาชาติมีกองในสังกัด 3 กอง สำนักงาน
สถิติกลางมีกองในสังกัด 9 กอง ส่วนการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศมีกอง
ในสังกัด 7 กอง รวมทั้งสำนักงานเลขานุการกรมกับกองที่ไม่ขึ้นกับส่วนอื่นอีก 3 กอง (แผนภูมิ
หมายเลข 3 ภาคผนวก ข)

- ระหว่างวันที่ 23 พฤษภาคม 2506 ถึงวันที่ 14 มีนาคม 2510 สำนักงานสภา-
เศรษฐกิจแห่งชาติแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน กับ 1 สำนักงาน คือ ส่วนวางแผนพัฒนา
การเศรษฐกิจมีกองในสังกัด 3 กองกับเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ 8 สาขา ส่วนรายได้ประชาชาติ
มีกองในสังกัด 3 กองเหมือนเดิม กับสำนักงานเลขานุการกรมและกองที่ไม่สังกัดส่วนอื่นอีก 3
กองเหมือนเดิม (แผนภูมิหมายเลข 4 ภาคผนวก ข) โดยที่ กสว.แยกตัวออกไปเป็นกรมวิเทศ-
สหการ (DTEC) ขึ้นอยู่กับกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และสำนักงานสถิติกลางแยกตัวออกไป
เป็นสำนักงานสถิติแห่งชาติ มีฐานะ เป็นกรมขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี

- ระหว่างวันที่ 15 มีนาคม 2510 ถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2512 ได้มีการเปลี่ยน
แปลงระบบการแบ่งส่วนของราชการใหม่ โดยยกเลิกส่วนราชการระดับ "ส่วน" มาจัดตั้งเป็น
หน่วยงานระดับกองขึ้น สศช.จึงได้ปรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 10 กอง
(แผนภูมิหมายเลข 5 ภาคผนวก ข)

- ระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2512 ถึงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2513 สำนักงานสภา-
เศรษฐกิจแห่งชาติ ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ (สศช.) ได้เพิ่มกองเตรียมพร้อมในด้านเศรษฐกิจอีก 1 กอง เนื่องจากได้รับมอบหมาย
งานทางด้านความมั่นคงเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ (แผนภูมิหมายเลข 6 ภาคผนวก ข)

- ระหว่างวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2518 ถึงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2521 ได้มีการปรับ
โครงสร้างส่วนราชการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของงาน สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแบ่งส่วนราชการออกเป็น 11 กอง (แผนภูมิหมายเลข 7
ภาคผนวก ข)

3.3.1.3 องค์การวางแผนกลางตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 50

ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีองค์กรที่สำคัญอยู่ 2 องค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติและพิจารณาเรื่องต่าง ๆ สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน คือ 51

กลไกระดับแรก คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นที่มีความรู้ ความชัดเจน หรือมีประสบการณ์ในทางเศรษฐกิจและสังคมไม่เกิน 9 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีเลขาธิการ ก.พ. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ จะมีจำนวนกรรมการไม่เกิน 15 คน

คณะกรรมการฯ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี กรรมการซึ่งพ้นตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

50 พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521, ราชกิจจานุเบกษา 89 (29 สิงหาคม 2521) ; 483-492, โปรดดูภาคผนวก ก.

51 ทินพันธุ์ นาคะตะ, การปรับปรุงการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), หน้า 8-11.

หน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 มีดังนี้ คือ

- (1) เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับข้อเสน่อื่น ๆ ของสำนักงานฯ แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- (3) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา
- (4) จัดให้มีการประสานงานระหว่างสำนักงานฯ กับส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนา และในด้านการปฏิบัติตามแผน

จะเห็นได้ว่า หน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 กว้างขวางและครอบคลุมมากกว่าหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติตามพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งมาตรา 18 วรรคแรก กำหนดไว้ว่า มีอำนาจหน้าที่ตามที่สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะได้มอบหมายและกำกับการปฏิบัติงานของสำนักงานสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติตามมาตรา 12

นอกจากหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ตามมาตรา 13 คณะกรรมการฯ ยังมีหน้าที่พิจารณาโครงการ หรือแผนงานที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า และรัฐวิสาหกิจเสนอมา เพื่อให้ความเห็นประกอบการพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่าย ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมงบประมาณประจำปีด้วย

และตามมาตรา 16 กับมาตรา 17 ได้กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจเชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือการแนะนำได้ รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณา หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่มอบหมายไปก็ได้

กลไกระดับที่สอง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรมนานสิ่ง เกิดสำนัก-
นายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา
ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

สำนักงานฯ นี้มีความสำคัญมากดังที่ปรากฏในคำปราศรัยของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
นายกรัฐมนตรี เนื่องในพิธีวางศิลาฤกษ์อาคารสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ใน
วันจันทร์ที่ 21 สิงหาคม 2504 ตอนหนึ่งว่า 52

"..สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่ยิ่งใหญ่ทั้งในคุณภาพ
และปริมาณของงาน มีความกว้างใหญ่ไพศาลสมกับที่งานพัฒนาการเศรษฐกิจเป็นหัวใจของงาน
ปณิบัติ ซึ่งรัฐบาลนี้ได้ถือว่างานชิ้นนี้เป็นงานสำคัญที่สุด และรัฐบาลนี้ก็ต้องมุ่งมั่นด้วยความพยายาม
อย่างที่สุดเหนือกว่าสิ่งใดอื่น.."

ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ได้กำหนด
ขอบเขตหน้าที่ของสำนักงานฯ ไว้ในมาตรา 12, 13, 14 และ 16 รายละเอียดโปรดดูภาค
ผนวก ก. โดยแยกเป็น 2 ประเภทสรุปได้ ดังนี้

ก. งานหลัก ส่วนใหญ่เป็นงานวางแผนระยะปานกลางและระยะยาว รวมทั้งงาน
ที่ต้องมีความต่อเนื่อง ได้แก่

- 1) สํารวจ ศึกษา และวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อ
ใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ และในการทํานแผน (มาตรา 12 (1)
(10))
- 2) จัดทํานแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับต่าง ๆ ทั้งระยะปานกลางและ
ระยะยาว (มาตรา 6 (4) และมาตรา 12 (2) (3) (7))

52 คำปราศรัยของ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เนื่องในพิธีวาง
ศิลาฤกษ์อาคารสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ วันจันทร์ที่ 21 สิงหาคม 2504,
วารสารเศรษฐกิจและสังคม 27 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2533) ; 11.

3) พิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่า และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนา และกำลังทรัพยากรของประเทศ (มาตรา 12(2) (7)) โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการวิเคราะห์ และประเมินความเหมาะสมของโครงการพัฒนา

4) ติดตามการดำเนินงานและโครงการ รวมทั้งประเมินผลการปฏิบัติงานตาม แผนและโครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่า และ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ (มาตรา 12(8), มาตรา 14, มาตรา 16)

5) พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 12(4) (5) (6)) ซึ่งอาจนำมาปรับใช้กับ แนวการจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานได้

ข. งานเฉพาะเรื่อง (AD HOC) ส่วนใหญ่เป็นงานเสนอแนะนโยบายและการ แก้ไขปัญหาในระยะสั้น ได้แก่

1) เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา (มาตรา 6(3) และมาตรา 12(11))

2) ศึกษา และวิเคราะห์ปัญหา และภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ระยะสั้น (มาตรา 12(9))

ทั้งนี้ สำนักงานฯ จะต้องเสนอข้อเสนอนี้ คำแนะนำและความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่เหล่านั้นต่อคณะกรรมการฯ เพื่อทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

โดยที่ในมาตรา 14 ระบุให้สำนักงานฯ มีอำนาจเรียกให้กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า และรัฐวิสาหกิจปฏิบัติภารกิจ ดังนี้ คือ

(1) เสนอแผนงาน โครงการพัฒนา ตลอดจนรายละเอียดทางวิชาการ และการเงินกับสถิติ และรายการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศ รวมทั้งเสนอแผนงานและโครงการพัฒนาที่ขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และ รายการต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(2) เสนอข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อพิจารณาผลงานของโครงการพัฒนา ที่กำลังดำเนินการอยู่

ยิ่งกว่านั้น ตามมาตรา 16 สำนักงานฯ ยังมีอำนาจเชิญบุคคลหนึ่งบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือการแนะนำได้เมื่อเห็นควรอีกด้วย

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเห็นได้ว่า องค์กรทั้งสองดังกล่าวเป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษา (advisory body) ของคณะรัฐมนตรี ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คณะรัฐมนตรีอาจเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบก็ได้ เพราะอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาดอยู่ที่คณะรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายข้อใดที่บัญญัติว่า เรื่องที่คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอขึ้นไปแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องตัดสินใจ

แต่ในความเป็นจริง คณะรัฐมนตรีจะรับพิจารณาข้อเสนอแนะขององค์กรทั้งสองอย่างจริงจัง ซึ่งขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เช่น รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะให้ความสำคัญกับองค์กรทั้งสองมาก แต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจะไม่ค่อยให้ความสำคัญมากนัก

ประเด็นทางกฎหมายในข้อต่อไปมีว่า องค์กรการวางแผนทั้งสองบังคับให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามแผนพัฒนาฯ โดยอาศัยมาตรา 12 และ 13 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ถ้าส่วนราชการหรือส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าว สภาพบังคับ (law enforcement) จะเป็นอย่างไร

ในทางปฏิบัติ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน จะไม่ได้รับเงิน กาลังคน และทรัพยากรอื่น ๆ เพราะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหน่วยงานกลางอื่น เช่น สำนักงานประมาณ และสำนักงาน ก.พ. จะไม่พิจารณาให้โดยถือว่าไม่เป็นแผนงานหรือโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาฯ อีกทั้งจะคัดค้านในคณะรัฐมนตรีด้วย

ส่วนการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าว ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่มีโทษทางอาญา แต่อาจมีประเด็นทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ในฐานะที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ แต่ไม่เคยเข้าในทางปฏิบัติ

ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนอาจถูกร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 19 (2) (ง) ฐานกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น

แต่ความใน (2) (ง) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใด ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนด นอกจากนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจไม่รับพิจารณา เพราะเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว ตามมาตรา 20 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ถ้าประเทศไทยมีศาลปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ แม้คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการพัฒนาของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้เสนอโครงการให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา ในทางกฎหมายปกครองถือว่า เป็นกรณีผิดขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ (vice de procédure) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจะถือว่าผิดขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในกฎหมายปกครอง ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นจะดำเนินตามโครงการนั้นไม่ได้

3.3.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการฯ กับสำนักงานฯ นั้น แยกพิจารณาได้เป็น 2 ระดับ คือ

ระดับการบริหารหน่วยงานภายใน ทั้งเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ กับระดับการปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้

สำหรับระดับการบริหารหน่วยงานภายในนั้น เนื่องจากสำนักงานฯ มีฐานะเป็นกรมสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 6 และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา สำนักงานและตัวเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการฯ โดยตรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 11 และตัวเลขาธิการฯ และข้าราชการในสำนักงานก็เป็นข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ดังนั้น การบริหารภายในสำนักงานฯ จึงถือเป็นการบริหารหน่วยงานระดับกรมที่ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรีเหมือนส่วนราชการอื่น ๆ ตามปกติ กล่าวคือ การแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัยและการรักษาวินัยก็ใช้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนตามปกติ การตั้งงบประมาณก็ต้องดำเนินการเหมือนส่วนราชการ

โดยทั่วไป การแบ่งส่วนราชการการขออัตรากำลัง หรือการบริหารงานอื่นก็มีลักษณะเหมือนกรม โดยทั่วไป ซึ่งส่งผลในกฎหมายปกครองที่สำคัญก็คือ ตัวคณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจใด ๆ ใน การบริหาร หน่วยงานภายในเหนือ เลขาธิการและข้าราชการ แต่อำนาจดังกล่าวเป็นของนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของ เลขาธิการฯ และข้าราชการในสำนักงานฯ ลักษณะนี้เองที่ทำให้สำนักงานฯ ต้องรับนโยบายมาจากฝ่ายการเมือง และทำให้ตัวคณะกรรมการฯ เองขาดลักษณะความเป็นองค์กรทางปกครอง อิสระ (independent administrative body) เพราะเลขาธิการฯ และข้าราชการไม่ได้ อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของประธานและคณะกรรมการเลย

สำหรับระดับการปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในมาตรา 6 กิติ ให้อำนาจสำนักงานฯ ในมาตรา 12 กิติ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ ก่อน จึงถือได้ว่าในเรื่องเหล่านี้ คณะกรรมการฯ เป็นผู้ใช้อำนาจรับผิดชอบเหนือสำนักงาน ย่อมเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบสิ่งที่สำนักงานฯ เสนอมา หรือจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงประการใดก็ได้

การแยกให้อำนาจบังคับบัญชา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และข้าราชการขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีโดยไม่ผ่านคณะกรรมการฯ และประธานคณะกรรมการฯ ในขณะที่บังคับให้การปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ นั้น ทำให้การให้ความเห็นทางเทคนิคอาจถูก "นโยบายการเมือง" แทรกตั้งแต่ต้น เพราะเลขาธิการฯ และข้าราชการอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น หากจะให้ความเห็นทางเทคนิคจริงเต็มที่ ก็สมควรให้การบริหารงานภายในขึ้นกับคณะกรรมการฯ โดยตรงก่อนจะผ่านไปยังนายกรัฐมนตรี

อนึ่ง ในทางปฏิบัติเลขาธิการฯ เป็นผู้เสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง กรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงทำให้กรรมการฯ อาจไม่มีความเป็นอิสระ ในการให้ความเห็นก็ได้

3.3.1.5 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการให้สอดคล้องกับระดับการพัฒนาและลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมากในระยะ 20 ปีเศษที่ผ่านมา และกำลังจะปรับตัวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หน่วยงานวางแผนกลางจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง เช่น การบ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน การวางแผนระยะยาวในสาขาส่วนรวม (prospective plan) และในสาขาสำคัญ ซึ่งได้แก่ เรื่องพลังงานและทรัพยากรต่าง ๆ เป็นอาทิ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ในการวางแผนเหล่านี้ คือ การพัฒนาข้อมูล การวางแผนส่วนรวม การประสานแผนการ วิเคราะห์แผนงานและโครงการ รวมทั้งกิจการในการบริหารทั่วไป และจำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ในสายงานวิชาต่าง ๆ ⁵³ ทั้งนี้ ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และบทบาทตามภารกิจ ดังนี้

53 คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, รายงานการศึกษาพิจารณาโครงสร้างและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เล่ม 2 (พ.ศ. 2525), หน้า 11-17. อ้างใน ทินพันธุ์ นาคะตะ, การปรับปรุงการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), หน้า 4.

- ระหว่างวันที่ 23 พฤศจิกายน 2521 ถึงวันที่ 29 สิงหาคม 2524 สศช. มีภารกิจที่ได้รับมอบหมายและต้องดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงได้แบ่งส่วนราชการโดยเพิ่มกองจากเดิมขึ้นใหม่อีก 2 กอง คือ กองโครงการพัฒนาชนบท และกองวางแผนเตรียมพร้อมด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง (แผนภูมิหมายเลข 8 ภาคผนวก ข)

- ระหว่างวันที่ 30 สิงหาคม 2524 ถึงวันที่ 22 เมษายน 2528 สศช. ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการจัดทำแผนโครงการแบบผสมผสานอย่างมีระบบ และวางระบบติดตามประเมินผลให้มีการดำเนินการตามแผน จึงได้แบ่งส่วนราชการในระดับกองเพิ่มขึ้นอีก 1 กอง คือ ศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ รวมมีกองในสังกัด สศช. 13 กอง (แผนภูมิหมายเลข 9 ภาคผนวก ข)

- ระหว่างวันที่ 23 เมษายน 2528 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2534 สศช. ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 กลุ่มงาน รวม 18 กอง โดยมีกองใหม่เพิ่ม 1 กอง คือ กองประสานความร่วมมือภาคีรัฐบาลและเอกชน ทั้งนี้ เพื่อรับภารกิจในการวิเคราะห์นโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งจะมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้การปฏิบัติงานของ สศช. สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานงบประมาณเป็นแบบแสดงแผนงาน งาน โครงการ รวมทั้งให้มีการปฏิบัติด้านการประสานแผนส่วนรวมของชาติกับแผนปฏิบัติการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวเดียวกับกลุ่มงานทั้ง 5 กลุ่มงาน (แผนภูมิหมายเลข 10 ภาคผนวก ข)

- ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2534 จนถึงปัจจุบัน สศช. ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 กลุ่มงาน รวม 21 กอง มีกองใหม่เพิ่มอีก 3 กอง คือ กองวิเคราะห์และประมาณการเศรษฐกิจ กองประสานและอำนวยความสะดวกฝ่ายบริหาร และกองประเมินผลการพัฒนา นอกจากนี้ สศช. ยังมีสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) (แผนภูมิหมายเลข 11 ภาคผนวก ข)

อย่างไรก็ตาม สำนักงานเลขานุการ กปร. อยู่ในระหว่างการแยกจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานใหม่ระดับกรม

3.3.1.6 วิเคราะห์องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ก. องค์ประกอบ

ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502
 ดังที่กล่าวในข้อ 3.3.1.2 องค์กระระดับนโยบายที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและวางแผน
 เศรษฐกิจ คือ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรี
 เป็นรองประธาน และกรรมการอื่นที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยมีเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ
 แห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ เนื่องจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจมีจำนวนกรรมการมาก
 ถึง 45 ท่าน ในทางปฏิบัติมีการประชุมบ่อยครั้ง งานกำหนดนโยบายและแผนเศรษฐกิจกระทำ
 โดยคณะกรรมการบริหารเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ
 แห่งชาติ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมวิเทศ-
 สหการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการบริหาร
 จะเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหาร

ส่วนในพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521
 ดังที่กล่าวแล้วในข้อ 3.3.1.3 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน องค์กระระดับนโยบายที่มีอำนาจในการกำหนด
 นโยบายและวางแผน คือ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วย
 กรรมการสองส่วน คือ

- กรรมการโดยการแต่งตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการและ
 กรรมการอื่นที่มีความรู้ ความชัดเจน หรือมีประสบการณ์ในทางเศรษฐกิจและสังคมไม่เกิน 9
 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง
- กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย เลขาธิการ ก.พ. ผู้อำนวยการ
 สำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจและการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
 และ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ได้ตัดองค์ประกอบฝ่ายการเมืองซึ่งเคยมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 ออก ซึ่งน่าจะเหมาะสมด้วยเหตุผล 2 ข้อ คือ

1) เป็นการแยกเรื่องการตัดสินใจเชิงเทคนิคในทางเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษจากการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งมีเรื่องผลประโยชน์ได้เสีย ตลอดจนความเป็นฝักเป็นฝ่ายออกจากกันอย่างเด่นชัด ฝ่ายเทคนิคจะไม่มีโอกาสให้ความเห็นทางเทคนิคได้เต็มที่

2) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็น จะต้องนำเสนอผ่านองค์กรผู้มีอำนาจตัดสินใจ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรบริหารสูงสุดอยู่แล้ว หากฝ่ายการเมืองพิจารณาทางเทคนิคที่เสนออย่างตรงไปตรงมาแล้วไม่เห็นด้วย ฝ่ายการเมืองผู้มีอำนาจตัดสินใจก็ยอมรับหรือไม่รับข้อเสนอั้นได้ ในฐานะผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย

ลักษณะเช่นนี้ ทำให้คณะกรรมการมีลักษณะคล้ายกับองค์กรทางปกครองอิสระ (independent administrative body) ของต่างประเทศ แต่หากวิเคราะห์ลักษณะของสำนักงานฯ แล้ว สำนักงานกลับขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จึงทำให้ไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง

ประการที่สอง จากโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถูกกำหนดโดยคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นคณะบุคคลเพียงไม่เกิน 15 คน นับว่าเป็นจำนวนที่น้อยมากหากเปรียบเทียบกับจำนวนบุคคลที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายและแผนในประเทศฝรั่งเศสและในประเทศญี่ปุ่น อีกทั้งใน

จำนวนดังกล่าวเป็นกรรมการที่มาจากหน่วยงานกลาง (central agencies) ด้านแผนงาน
 แผนเงิน และแผนคน รวม 5 คน ซึ่งกรรมการโดยตำแหน่งนี้ได้มีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งต่อการ
 กำหนดนโยบายและแผนของไทยในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา นับเป็นการให้ความสำคัญกับหน่วย
 งานกลางทั้ง 5 หน่วยในระบบราชการว่าสามารถมีสิทธิกำหนดแผนชาติได้อย่างเต็มที่ อนึ่ง
 แม้ว่าจะมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความชัดเจน หรือมีประสบการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมอีก
 จำนวน 10 คน รวมทั้งประธานด้วยก็ตาม แต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่จะเป็นนักวิชาการ
 ที่เป็นข้าราชการและกลุ่มทุนนักธุรกิจ ดังจะเห็นได้จากองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ที่เป็น
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในรัฐบาลต่าง ๆ ดังนี้

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

(4 มิถุนายน 2531 - 3 กรกฎาคม 2532)

นายบุญมา วงศ์สุวรรณ	ประธานกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
นายแพทย์เสมอ พริ้งพวงแก้ว	กรรมการ
นายอมร รักษาสิทธิ์	"
นายอาทิตย์ อภาภิรม	"
นายวิทย์ ฌ กลาง	"
นายสิบบนน์ เกตุทัต	"
นายไพจิตร เอื้อทวิกุล	"
นายอมร จันทรสมบูรณ์	"
นายธีระ ภาณุพงศ์	"
นายวีรพงษ์ รามางกูร	"

รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี

(4 กรกฎาคม 2532 - 3 กรกฎาคม 2536)

นายอานวย วีระวรรณ	ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
นายสิบบนนท์ เกตุทัต	กรรมการ
น.ท. ทินกร พันธุ์กระวี	"
นายไพจิตร เอื้อทวีกุล	"
นายสุภชัย พานิชภักดิ์	"
นายพารณ อิศรเสนา ณ อยุธยา	"
นายเฉลิมชัย เชี่ยวสกุล	"
นายอมร จันทรมบูรณ์	"
นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม	"
นายธีระ ภาณุพงศ์	"

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

(4 กรกฎาคม 2536 - จนถึงปัจจุบัน)

นายสิบบนนท์ เกตุทัต	ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม	กรรมการ
นายแพทย์จรัส สุวรรณเวลา	"
นายแพทย์ประเวศ วะสี	"
นายพนัส สิมะเสถียร	"
นายพารณ อิศรเสนา ณ อยุธยา	"
นายไพจิตร เอื้อทวีกุล	"
นายสม จาตุศรีพิทักษ์	"
นายสุธรรม อารีกุล	"
นายอักษราทร จุฬารัตน์	"

ดังนั้น โครงสร้างขององค์การการวางแผนระดับนโยบายของไทยจึงขาดความหลากหลายของบุคคลที่เป็นตัวแทนในสาขาอาชีพและกลุ่มชุมชนวิชาการแขนงต่าง ๆ แม้ว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะมีนักสังคมและนักการศึกษาเพิ่มขึ้นก็ตาม การเปลี่ยนแปลงผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว จะไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่มติใหม่ของกระบวนการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้อย่างจริงจัง เว้นเสียแต่ว่าจะมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มอำนาจ บทบาทของคณะกรรมการฯ ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีสิทธิกำหนดหรือร่วมวางกรอบในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มากกว่านี้ 54

อย่างไรก็ตาม แม้กรรมการที่เป็นตัวแทนหน่วยงานกลาง 5 หน่วยจะมีบทบาทมากก็ตาม แต่บทบาทของผู้ทรงคุณวุฒิก็อาจมีอยู่ตามประเภทเรื่อง กล่าวคือ ถ้าเป็นเรื่องการให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการพัฒนาหรือแผนงาน ซึ่งต้องการข้อวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ที่อาศัยข้อมูลค่อนข้างมาก บทบาทของหน่วยงานกลางโดยเฉพาะสำนักงานซึ่งมีเจ้าหน้าที่เทคนิคและข้อมูลตลอดการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นระบบก็ย่อมมากเป็นธรรมดา แต่ถ้าเป็นเรื่องการวางแผนในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องการจัดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในอนาคต ประเภทของผู้ทรงคุณวุฒิก็อาจเพิ่มขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อทางปฏิบัติของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มักแต่งตั้งให้กรรมการลงไปเป็นประธานอนุกรรมการ และมักให้โรกาสประธานอนุกรรมการเสนอบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในอนุกรรมการในระดับวางแผนเบื้องต้นได้ ดังนั้น บทบาทของกรรมการในส่วนนี้ก็อาจจะมีมากขึ้น

54 สัมภาษณ์รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณธรม อ่างใน ซีเรคช เอี่ยมสาราญ และสมปรารถนา คล้ายวิเชียร, "ข่าหละบอร์คสภาพัฒนา มิตินใหม่ หรือใหม่แค่เปลืออก," ประชาชาติธุรกิจ (19-21 สิงหาคม 2536) ; 28 และดู นิธิ เอียวศรีวงศ์, "อาจารย์ประเวศวะสี ในสภาพัฒนา," มติชนรายวัน (21 สิงหาคม 2536) ; 10.

ข. อำนาจหน้าที่

หากพิจารณาพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 6 (1)-(4) แล้ว จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีลักษณะกว้างขวางและชัดเจนขึ้น กล่าวคือ แทนที่จะเป็นองค์กรที่ปรึกษา (advisory agency) ซึ่งต้องรับการมอบหมายงานมาจากคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรผู้มีความอำนาจตัดสินใจสูงสุด (decision making body) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ก็บัญญัติไว้ คณะกรรมการมีหน้าที่ 4 ประการ คือ

- (1) เสนอแนะและให้ความเห็น เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับข้อเสนออื่น ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- (3) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา
- (4) จัดให้มีการประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนา และในด้านการปฏิบัติงานตามแผน

จะเห็นได้ว่า กรณีตาม (1), (2), (3) (4) นั้น คณะกรรมการดำเนินการเสนอเรื่องขึ้นไป ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาหรือดำเนินการประสานงานได้เอง โดยไม่ต้องรอให้คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนั้น ถ้าวิเคราะห์ในแง่กฎหมายปกครองแล้วอำนาจหน้าที่ในมาตรา 6 (1)-(4) นี้ มีลักษณะที่เป็นภารกิจ (function) ซึ่งคณะกรรมการต้องกระทำให้ครบถ้วน นอกจากนั้น ยังเป็นอำนาจ (power) ให้คณะกรรมการดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวด้วย โดย

มีอำนาจอื่นในรายละเอียดรองรับ เช่น อำนาจของสำนักงานในมาตรา 12 อำนาจให้ส่วนราชการเสนอโครงการประกอบงบประมาณประจำปี ตามมาตรา 13 อำนาจเรียกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจกระทำการบางอย่างตามมาตรา 14 และอำนาจเชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง และความเห็นตามมาตรา 16 เป็นต้น

อนึ่ง หากพิจารณาถึงลักษณะของอำนาจ (1)-(4) แล้ว จะเห็นได้ว่า ประกอบด้วยอำนาจ 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะแรก คณะกรรมการมีอำนาจให้คำปรึกษา (advisory power) ตาม (1), (2) และ (3) ในการใช้อำนาจเหล่านี้ในทางกฎหมายปกครองต้องถือว่า คณะกรรมการให้เพียงคำแนะนำ (recommendation หรือ proposal) ต่อบุคคลผู้มีอำนาจตัดสินใจ คือ คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเท่านั้น และเมื่อไม่มีบทบัญญัติบังคับให้คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีต้องถือตาม การตัดสินใจยอมรับหรือไม่ยอมรับคำแนะนำหรือข้อเสนอดังกล่าวก็เป็นดุลพินิจ (discretionary power) โดยเด็ดขาดของคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีซึ่งต้องรับผิดชอบต่อผลทางการเมืองและต่อผลทางกฎหมายของการตัดสินใจนั้น

ลักษณะที่สอง คณะกรรมการมีอำนาจการประสานงานและดำเนินการ (coordination and operation agency) ตามมาตรา 6 (4) ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอาจดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการได้

จากลักษณะของอำนาจดังกล่าววิเคราะห์มาข้างต้นนี้ ทำให้เห็นว่าคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาเชิงนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจที่มีผลบังคับได้เองในกฎหมาย นอกจากนั้น เมื่อมีการประสานงานให้มีการจัดทำและปฏิบัติตามแผนงานและพัฒนา

ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับส่วนราชการและรัฐ-
วิสาหกิจ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็จะมีลักษณะ เป็นองค์กรประสาน
งานและปฏิบัติ (coordination and operation agency)

มีข้อสังเกตว่า ในการจัดลำดับอำนาจหน้าที่ (1) ถึง (4) นั้น การพิจารณาแผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งควรจะเป็นภารกิจหลักของคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกลับไปอยู่ใน (1) ในขณะที่อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้
ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นอำนาจกว้าง ๆ ที่ครอบคลุม
คลุมทั้งการเสนอแนะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ภาคเศรษฐกิจภาคใดภาคหนึ่ง หรือปัญหาเศรษฐกิจ
เฉพาะหน้าปัญหาใดปัญหาหนึ่ง กลับได้รับความสำคัญจัดมาอยู่ในลำดับ (1) อาจด้วยเหตุนี้เอง
ที่ทำให้คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติหันมาให้ความสำคัญปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะหน้า เฉพาะเรื่อง หรือรายภาคแทน
ยิ่งกว่านั้น พิจารณาที่อำนาจใน (3) ที่บัญญัติไว้โดยไม่จำเป็นต้องบัญญัติ เพราะถ้านายกรัฐมนตรี
ประสงค์จะให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นเรื่องใด นายก-
รัฐมนตรีย่อมต้องใช้อำนาจในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 ไปได้อยู่แล้ว ทั้งนายกรัฐมนตรีเองก็เป็นประธานคณะรัฐมนตรี
ซึ่งรับข้อเสนอนแนะของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้อยู่แล้วตามมาตรา
6 (1) การบัญญัติ (3) เน้นไว้โดยไม่จำเป็นเช่นนี้ ทำให้วิเคราะห์ไปได้ดังที่ศาสตราจารย์
ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวไว้ว่า 55

".....การลดความสำคัญของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรคณะทางการเมืองลง
และเพิ่มความสำคัญบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้แก่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

55 ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของ
อำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2535), หน้า 141.

การสร้างกลไกอำนาจทางฝ่ายราชการพลเรือนให้มารวมศูนย์อยู่ที่ตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีนั้น จัดว่าเป็นการผนึกกำลังอำนาจที่เข้มข้นที่สุดด้านประวัติศาสตร์การเมืองไทย เพราะมีความเข้มข้นเสมือนหนึ่งรวมอำนาจของสมุหพระกลาโหมและสมุหนายกเข้ามาอยู่ในตำแหน่งเดียวกัน โดยผู้ดำรงตำแหน่งสามารถควบคุมกำลังหลักในกองทัพได้" นั้น เป็นความจริง

อนึ่ง อำนาจของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังหาได้ มีเพียง 4 ประการตามที่มาตรา 6 บัญญัติไว้ใหม่ แท้จริงแล้วอำนาจสำคัญของอาศัยกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคืออยู่ในมาตรา 12, 13, 14, 16 และ 17 โดยเฉพาะ อำนาจในมาตรา 12 นั้น กว้างขวางและครอบคลุมถึง 11 ประการ แม้จะเป็นอำนาจของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเพียงฝ่ายเลขานุการ (secretariat) ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ การใช้อำนาจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 11 ประการ ในมาตรา 12 นั้น ต้องเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความ เห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี ตามความในมาตรา 12 วรรคท้าย ที่ว่า "ข้อเสนอแนะ และความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามความในมาตรานี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี"

3.3.1.7 วิเคราะห์บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทบาทของสำนักงานฯ พอวิเคราะห์ได้ ดังนี้ 56

สำนักงานฯ นับเป็นหน่วยงานกลางของรัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญในการ เสนอแนะนโยบายเศรษฐกิจ วางแผนพัฒนาส่วนรวม ประสานงานวางโครงการในสาขาต่าง ๆ รวมทั้งการติดตามประเมินผลการพัฒนาตามแผนที่ได้วางไว้

56 ทินพันธ์ นาคะตะ, การปรับปรุงการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), หน้า 12-18.

บทบาทของสำนักงานฯ ได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศมาโดยตลอด

การมีบทบาทของสำนักงานฯ ในช่วงแรก ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ที่มีมุ่ง "ขยายกำลังผลิตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม" (Growth Oriented) นั้น ปรากฏว่า ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายพอสมควร ทั้งนี้ เพราะบทบาทการพัฒนาของรัฐเป็นไปอย่างง่าย ๆ คือ เพียงแต่ปรับปรุงขยายบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมให้เอื้ออำนวยต่อการผลิตในภาคต่าง ๆ ยิ่งกว่านั้น สภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศและภายในประเทศก็มีลักษณะเอื้ออำนวย ทำให้นโยบายเศรษฐกิจและโครงการต่าง ๆ มีความต่อเนื่อง

ต่อมาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) นับเป็นช่วงเวลาวิกฤต โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา เป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงขั้นโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของโลกและภายในประเทศหลายประการ ที่มีผลต่อการมีบทบาทของสำนักงานฯ นับเป็นช่วงเวลาวิกฤตของการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานฯ ดังกล่าว กล่าวคือ ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศ วิกฤตการณ์น้ำมัน ภาวะเงินเฟ้อ และเศรษฐกิจการลงทุนซบเซาทั่วโลก ประกอบกับประเทศไทยได้ประสบปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน ปัญหาฝนแล้งและน้ำท่วม ฯลฯ รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงในอัตราเงินขึ้น ทำให้รัฐบาลต้องหันมาให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาในระยะสั้นและเฉพาะหน้ามากขึ้น จึงไม่มีเวลาที่จะสนใจการแก้ปัญหาในระยะยาวเท่าที่ควร

ยิ่งกว่านั้น ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและผู้นำทางการเมืองบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติขาดความต่อเนื่องและขาดความแน่นอน จึงเป็นการยากต่อการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังนโยบายและโครงการต่าง ๆ อนึ่ง ภายในสำนักงานฯ เองก็มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงถึง 3 ครั้ง ในขณะที่เดียวกัน ประสิทธิภาพและขวัญของข้าราชการในสำนักงานฯ ก็เริ่มเสื่อมลงด้วย

สำหรับเป้าหมายหลักของการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นั้น ก็คือ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และการแก้ปัญหาความยากจน

เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ได้มีการปรับบทบาทของสำนักงานฯ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ

ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับเป็นเป้าหมายสูงสุดของรัฐบาล ในอดีตก่อนหน้านั้นรัฐบาลให้ความสำคัญน้อยกว่า เช่น ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีการปฏิบัติตามแผนค่อนข้างน้อย เมื่อเสนอแผนไปก็มีการตอบสนองน้อย คือ ทำบ้างไม่ทำบ้าง ในช่วงนี้เลขาธิการสำนักงานฯ ไม่ได้เข้าไปร่วมอยู่ที่ประชุม ครม. แต่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐบาลสนใจในด้านการมีบทบาทในการพัฒนาและการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจระยะสั้นมาก สำนักงานฯ จึงหันมาทำงานเฉพาะเรื่องมากขึ้น โดยทุ่มเทกำลังสมองไปช่วยงานนี้เกือบครึ่ง เพื่อช่วยรัฐบาลแก้ปัญหา (Trouble - Shooting) ช่วยให้คำปรึกษา หรือข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาต่าง ๆ (Advisory) และช่วยเป็นเลขานุการของคณะกรรมการต่าง ๆ ระดับชาติ เช่น รศก. และ กรอ. เป็นอาทิ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและกำลังคนพอสมควรเมื่อทำแผนพัฒนาฯ เสร็จแล้วจึงเกิดปัญหาในการเข้าไปกระตุ้นหรือร่วมทำแผนปฏิบัติการ (Implement) กับหน่วยงานต่าง ๆ ใต้ไม่เต็มที สิ่งดังกล่าวนี้ทำให้สำนักงานมีบทบาทสูงเด่นมากขึ้น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องและในการทำให้ความเห็นคณะรัฐมนตรีในโครงการลงทุนต่าง ๆ ในระยะหลังนี้

นอกจากบทบาทของสำนักงานฯ จะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศแล้ว การมีบทบาทอันสูงเด่นของสำนักงานฯ ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีก คือ

ประการแรก การมีเลขาธิการสำนักงานฯ ที่มีลักษณะ "ผู้นำ" มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งมีคณะกรรมการฯ ที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับของวงการต่าง ๆ ทำให้ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ประกอบกับการมีผู้บริหารที่มีความสามารถในการระดมและผนึกกำลังนักวางแผนระดับเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพสูงและขวัญดีมาช่วยปฏิบัติงาน เช่น ในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ทำให้สำนักงานฯ สามารถริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ที่สำคัญ ๆ หลายสาขา

ประการที่สอง การที่รัฐบาลเลือกใช้หน่วยงานแห่งนี้ เนื่องจากเห็นว่าเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมกว่าหน่วยงานอื่น คือ เป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในทางวิชาการและในทางปฏิบัติการทั้งสองอย่าง เพราะตามปกติแล้วนักคิดไม่ค่อยได้มีโอกาสได้ทำงาน และนักทำมักไม่ค่อยมีเวลาในการใช้ความคิด ยิ่งกว่านั้น ข้อได้เปรียบของสำนักงานฯ ดังกล่าว

ประการหนึ่งก็คือ ไม่เป็น Implementing Agency ทำให้มีเวลามากพอที่จะไปช่วยงานเฉพาะหน้าให้แก่รัฐบาล หากจะไม่ยึดมั่นอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่หลักอื่น ๆ ของตน

ประการที่สาม สำนักงานฯ จะถูกใช้ เป็นเครื่องมือของรัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลต้องการ freeze โครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานทั้งหลายเกิดการขัดแย้งกันในการใช้ resources ต่าง ๆ โดยที่รัฐบาลไม่กล้าปฏิเสธโครงการที่ไม่ค่อยมีเหตุผลเหล่านั้นด้วยตนเองจึงทำให้ดูเหมือนว่าสำนักงานฯ มีกำลังอำนาจมากขึ้นมา

ประการที่สี่ ในระยะหลัง ๆ นี้ มีข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในกรณีที่ผู้เป็นหัวหน้ารัฐบาลมิได้มาจากพรรคการเมือง แต่เคยเป็นข้าราชการประจำมาก่อน จะมีแนวโน้มที่จะต้องอาศัยความรู้ความสามารถของ Technocrats ของสำนักงานฯ ค่อนข้างมาก เพราะไว้วางใจในฝีมือกันอยู่ แต่ในกรณีที่หัวหน้ารัฐบาลมาจากพรรคการเมือง ก็มักจะไม่ค่อยใช้สำนักงานฯ นักบทบาทของสำนักงานฯ จะลดน้อยลง เช่น ในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นต้น

การที่สำนักงานฯ มีบทบาทเกี่ยวกับงานเฉพาะเรื่อง (Ad Hoc) มาก มีข้อดีอยู่ในแง่ที่ว่า ทำให้สำนักงานฯ มีบทบาทสูงเด่นขึ้น สามารถแสวงหาความร่วมมือกันในการทำงานจากหน่วยงานอื่น ๆ ได้ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้สามารถติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนของหน่วยงานเหล่านั้นได้สะดวกขึ้น แต่ก็มีข้อเสียตรงที่ถูกมองว่า เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมากเกินไป และการให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นเรื่องระยะยาวก็ลดลงไป

ในช่วงนี้จึงมีเรื่องของการต่อสู้กันมากในเรื่องของการแก้ปัญหาระยะสั้น ทั้งนี้เนื่องจากเศรษฐกิจทั่วโลกปั่นป่วน เช่น เรื่องงบประมาณเกินดุล และเรื่องการเงินการคลัง เป็นต้น การที่ทรัพยากรของสำนักงานฯ ถูกดึงไปใช้ในงานเฉพาะเรื่องมาก ทำให้ลดความ Active ลงในกระบวนการวางแผนพัฒนาฯ นั่นก็คือ การปฏิบัติตามแผนในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จริง ๆ แล้วมีน้อย เมื่อเริ่มทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ก็คงใช้บุคลากรกลุ่มเดิมซึ่งก็เกิดความรู้สึกเหนื่อยล้าพอสมควร

กรณีตัวอย่างที่เกิดวิกฤตในการมีบทบาทสูงเด่นของสำนักงานฯ ประการหนึ่ง ก็ได้แก่การที่สำนักงานฯ ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการต่าง ๆ ที่มีปัญหาอยู่ตลอดเวลา ยิ่งกว่านั้น ในการวิเคราะห์และกลั่นกรองโครงการที่ส่งมาจากปลัดกระทรวงต่าง ๆ นั้น ถ้าปลัดกระทรวงเข้ากันได้ดีกับรัฐมนตรีเข้ากระทรวง ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองและรับผิดชอบในระดับนโยบาย ปัญหาที่จะมีน้อย แต่ถ้าเรามีความขัดแย้งกันเองก็จะมีปัญหามาก เพราะถ้ารัฐมนตรี

ไม่เคยรับรู้จากปลัดกระทรวงมาก่อนแล้ว เลขาธิการสำนักงานฯ ไปเสนอเรื่องในที่ประชุม คณะรัฐมนตรีพร้อมด้วยความเห็นของตน หลังจากที่มีการปรับปรุงจากการประสานงานกับทาง กระทรวงแล้ว สำนักงานฯ ก็จะกลายเป็นเจ้าของโครงการไป และกลายเป็นหัวหน้าทีมของ ข้าราชการในกระทรวงนั้น ๆ ทั้งที่เป็นเรื่องของกระทรวงดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ปัญหา เช่นนี้ได้มีการแก้ไขแล้วโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2529 ซึ่งกำหนดให้ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นผู้เซ็นส่งโครงการมาให้สำนักงานฯ พิจารณา มีขงปลัดกระทรวงเป็นผู้เซ็นส่งมา

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบาทในการทำงานเฉพาะเรื่องและในการ แก้ไขปัญหาระยะสั้นของสำนักงานฯ นั้น ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องที่ถูกกำหนดมาจากภายนอก คือ จาก รัฐบาล แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องที่สำนักงานฯ เองกำหนดขึ้นมาด้วย ทั้ง ๆ ที่เรื่องการรอง งานควรจะต้องบทบาทให้น้อยลง เพราะหน่วยงานอื่น ๆ อาจทำได้ดีกว่า เนื่องจากมีทรัพยากร มากกว่า เช่น กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงพาณิชย์ โดยที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรมีบทบาทเป็นเพียงผู้ประสาน- งานให้ เมื่อสำนักงานฯ มีบทบาทหลายอย่างในขณะเดียวกันจึงมีบทบาทที่กระจัดกระจาย ขาด focus ใด ๆ โดยเฉพาะ และขาดการมองทิศทางสำหรับการขึ้นแก้ปัญหาเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งจะต้องอาศัย technical study ในรายละเอียดแต่ละเรื่อง ดังที่เคยทำมาได้ผลดีในกรณี ของการพัฒนาชนบทในพื้นที่ยากจน เป็นอาทิ

ดังนั้น การรักษาคุณภาพอันเหมาะสมระหว่างกรมมีบทบาทในระยะยาว กับกรมมี บทบาทในระยะสั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่สำนักงานฯ จะต้องมีการทบทวน ให้ความสำคัญของ กงานหลักให้มากขึ้น และให้นำหนักแ่งงานรองหรืองานเฉพาะเรื่องให้น้อยลง และจะเลือกทำ เท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้ จะต้องยอมรับว่างานระยะสั้นย่อมมีผลกระทบต่องานใน ระยะยาวด้วยเหมือนกัน กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดวงรอบของงานนี้ให้ชัดเจนว่าควรมี อะไรบ้าง แล้วกำหนดการใช้ทรัพยากรให้เหมาะสม มิฉะนั้น การทำหน้าที่ของสำนักงานฯ จะ สับสนไปหมด

ที่สำคัญก็คือ บทบาทที่ถูกที่ควรของสำนักงานฯ ควรจะถือเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล มากกว่าจะขึ้นอยู่กับว่านายกรัฐมนตรีจะเอาอย่างไร

อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า รัฐบาลควรมีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะให้สำนักงานฯ มีบทบาทสำคัญ ๆ อย่างไรบ้าง ตามที่ได้มีการปรับปรุงแล้วในรูปของมติคณะรัฐมนตรี คือ จะต้องเน้นบทบาทในด้านการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนแม่บทและแผนเตรียมพร้อมสำหรับการแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยมีสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ควบคู่กันไป มากกว่าการมีบทบาทเกี่ยวกับงานที่หน่วยงานอื่นก็ทำได้ เช่น การเป็นเลขานุการของคณะกรรมการระดับชาติ อย่างกรณีของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และ กรอ. เป็นอาทิ

จากการศึกษาบทบาทและหน้าที่ของสำนักงานฯ ดังกล่าวข้างต้น พอสรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ได้ ดังนี้

ตามหน้าที่ของสำนักงานฯ นั้น แม้ว่าจะได้กำหนดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อเสนอแนะนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในระยะสั้นไว้ด้วย แต่เนื่องจากงานหลักของสำนักงานฯ เป็นงานวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะปานกลาง การพิจารณาความเหมาะสมของแผนงานโครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นงานประจำและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการเสนอแนะนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละรัฐบาลเป็นสำคัญ การเสนอแนะนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในระยะที่ผ่านมายังอยู่บนขอบเขตจำกัด สำนักงานฯ ได้มีโอกาสดำเนินการเสนอแนะบ้าง โดยมีเจ้าหน้าที่เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ หรือคณะที่ปรึกษาเศรษฐกิจ หรือคณะกรรมการเฉพาะ เรื่องที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แม้จะได้บัญญัติประเด็นสำคัญครอบคลุมไว้เหมาะสมแล้วก็ตาม แต่มีงานบางอย่างที่สำนักงานฯ ปฏิบัติอยู่ยังไม่ได้กำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย เช่น การพัฒนาเพื่อความมั่นคง การพัฒนาพื้นที่เฉพาะ และอำนาจในการขอความร่วมมือจากภาคเอกชนในการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน ฯลฯ ถึงกระนั้นสำนักงานฯ ก็ย่อมสามารถปรับระบบการบริหารงาน โดยใช้อำนาจที่ระบุไว้ในกฎหมายดังกล่าวเพื่อแก้ปัญหาได้

ดังนั้น สำนักงานฯ จึงควรมีบทบาทที่สำคัญ 3 ประการ คือ การวางแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมในระดับต่าง ๆ การวิเคราะห์และประเมินความเหมาะสมของโครงการ พัฒนา การติดตามและประเมินผลงานตามแผนพัฒนาฯ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การปฏิบัติงานของ สำนักงานฯ มีลักษณะสมบูรณ์และครบถ้วนตามวงจร คือ การวางแผน การประสานแผน ให้การ ปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ใต้เป็นไปตามแผนและการติดตาม ตลอดจนการประเมินผลงานตาม แผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับงานอย่างหลังนี้ยังเป็นจุดอ่อนในปัจจุบันและสำคัญยิ่งสมควรได้ รับการปรับปรุง

ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า สำนักงานฯ ควรจะปรับบทบาทในการกระทำหน้าที่ต่าง ๆ ของตน อย่างไร และจะสร้างขีดความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในทาง เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันและในอนาคตได้อย่างไร

3.3.2 หน่วยงานกลางอื่น ๆ

หน่วยงานกลาง (central agencies) อื่น ๆ เป็นองค์กรที่มีบทบาท สำคัญในการดำเนินการตามนโยบายที่องค์กรกำหนดนโยบายทางการเมืองในข้อ 3.2 กำหนดไว้ โดยให้ประสานสอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่องค์กรการวางแผนกลาง ตามข้อ 3.3.1 จัดทำขึ้น ซึ่งมีหน่วยงานที่สำคัญ ดังนี้

3.3.2.1 สำนักงานประมาณ

เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2490-2500 รัฐบาลประสบปัญหา การขาดดุลงบประมาณ รัฐบาลจึงได้วางระเบียบการใช้จ่ายเงินใหม่ โดยได้รับความแนะนำจาก ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโลกให้ใช้วิธีการงบประมาณ โดยถือรายได้เป็นหลักเกณฑ์ ในการประมาณการรายจ่าย ไม่ใช่ถือรายจ่ายเป็นเกณฑ์กำหนดรายจ่ายได้อย่างแต่ก่อน และได้มี การจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ให้เหมาะสมตามความจำเป็นและ คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า หลังจากที่ย่อมพลสฤทธิ ณะรัชต์ ท้าการปฏิบัติจอมพล ป. พิบูลสงคราม สำเร็จ ย่อมพลสฤทธิได้มีการก่อตั้งหน่วยงานกลางที่สำคัญ คือ สำนักงานสภา- พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ในส่วนของการทางงบประมาณ จอมพลสฤษดิ์ได้รวมอำนาจการจัดทางงบประมาณไว้ที่สำนัก-
นายกรัฐมนตรี โดยในปี พ.ศ. 2501 ได้แยกงานทางงบประมาณของรัฐบาลจากกรมบัญชีกลาง
กระทรวงการคลัง มาตั้งเป็นสำนักงบประมาณ ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีศาสตราจารย์
ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาเศรษฐกิจการคลังประจำสถานทูตไทยใน
กรุงลอนดอน เป็นผู้อำนวยการสำนักงบประมาณคนแรก ถัดมาในปี พ.ศ. 2502 ได้มีการ
ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502⁵⁷ ปรับปรุงวิธีการงบประมาณ
และการคลัง ตลอดจนระบบภาษีอากร ทำให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินของทั้งส่วนราชการ
และรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่า ในปีถัดมาฐานะเงินคงคลังของรัฐบาล
เริ่มดีขึ้นมาก พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติให้ซึ่งปีงบประมาณแตกต่างไปจากเดิม คือ ให้เริ่ม
ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของทุกปี และสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายนของปีถัดมา ซึ่งปีงบประมาณของ
ไทยได้ถือตามบทกำหนดนี้มาจนทุกวันนี้

ก. อำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณมีหน้าที่รวบรวมประมาณการรายจ่ายจากหน่วยงานต่าง ๆ ของ
รัฐบาล เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ และจัดทำร่างงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและ
รัฐสภา โดยจำแนกหน้าที่ได้ ดังนี้⁵⁸

⁵⁷ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502, ราชกิจจานุเบกษา 98
(27 ตุลาคม 2502) ; 454-471.

⁵⁸ Likhit Dhiravegin and Kraiyudth Dhiratayakinant,
The Bureau of the Budget and National Development, Document Research
presented to Thailand Development Research Institute, March, 1987,
p.6.

อนุมัติ

- (1) จัดเตรียมงบประมาณประจำปี เสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอให้รัฐสภา
- (2) ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
- (3) ให้อำนาจ เสนอแนะ เกี่ยวกับงบประมาณแก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี
- (4) ศึกษาและวิจัยระบบและวิธีการงบประมาณ รวมทั้งระบบการจัดการ

ทรัพย์สินสำนักงานและระบบการบริหาร

- (5) จัดตั้งระบบมาตรฐานงบประมาณ
- (6) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
- (7) ให้ความแนะนำเกี่ยวกับงบประมาณแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ข. บทบาทของสำนักงานงบประมาณต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

สำนักงานงบประมาณได้จัดตั้งขึ้นพร้อม ๆ กับการจัดตั้งสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ดังนั้น บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณจึงมีความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับกระบวนการพัฒนาประเทศโดยรวม ทั้งนี้ เพื่อให้แผนเงินสอดคล้องกับแผนงาน สำนักงานงบประมาณ (ส.ง.บ.) จึงต้องประสานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) อย่างใกล้ชิด ทั้งในระยะเวลาการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ และการพิจารณาแผนประจำปี การร่วมมือของ ส.ง.บ. กับ สศช. จะช่วยให้ทราบถึงความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผนงานต่าง ๆ ตลอดจนความพร้อมของหน่วยปฏิบัติ ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการระบุประเด็นปัญหาต่าง ๆ เพื่อมากำหนดแผนงานที่จะสนับสนุนเป้าหมายของการพัฒนาโดยรวม และขณะเดียวกันอยู่ในวิสัยที่หน่วยปฏิบัติมีความพร้อมที่จะดำเนินการได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายประการในระบบงบประมาณของประเทศไทย เช่น ล่าสุดได้มีการนำเอาระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมาใช้ก็ตาม แต่บทบาทของสำนักงานงบประมาณโดยรวมทั้งในแง่โครงสร้างภายในและภาพพจน์ที่ปรากฏต่อสายตาของประชาชนทั่วไปนั้นยังคงมีลักษณะเช่นเดิม คือ บทบาทด้านหลักของสำนักงานงบประมาณยังคงเน้นการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ แทนที่จะเป็นการส่งเสริมหรือ

สนับสนุนการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจะมีส่วนหนุนช่วยการพัฒนาประเทศโดยรวม ด้วยเหตุนี้ ความพยายามในการค้นหาแนวทางเพื่อปรับบทบาทของสำนักงานประมาณให้เหมาะสม และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็น การศึกษาถึงขอบเขตการตัดสินใจต่าง ๆ ของสำนักงานประมาณจะมีส่วนช่วยบ่งชี้ถึงจุดอ่อนหรือข้อจำกัดบางประการ พร้อมทั้งบ่งชี้แนวทางการปรับปรุงที่เหมาะสมต่อไป 59

เนื่องจากสำนักงานประมาณเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญเช่นเดียวกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สายงานการบังคับบัญชาจึงขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อีกทั้งผู้อำนวยการสำนักงานประมาณเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อตอบชี้แจงในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณด้วย

3.3.2.2 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ในบรรดาหน่วยงานกลาง (central agencies) ของรัฐบาลไทยที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรในการพัฒนา นอกเหนือจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานประมาณแล้ว อาจกล่าวได้ว่า สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นหน่วยงานหน่วยหนึ่งของระบบราชการไทยที่มีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการในการพัฒนาดังกล่าว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

59 ลิจิต ซีระเวคิน และไกรยุทธ ซีรตยาสินันท์, สรุปงานวิจัย เรื่องสำนักงานประมาณ ; บทบาทในการพัฒนาประเทศ, ในชุดเอกสารสำหรับคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา ฉบับที่ 14 จัดทำโดยสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ธันวาคม 2530

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) เป็นหน่วยงาน (ทบวงการเมือง) ในสังกัดกระทรวงการคลัง มีฐานะเทียบเท่ากรม ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2504⁶⁰ โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ผู้เชี่ยวชาญการคลังของสำนักงานปลัดกระทรวงการคลังในขณะนั้นมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเป็นคนแรก ซึ่งถือว่าเป็นการได้บุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง และสามารถสนองตอบต่อวัตถุประสงค์เบื้องต้นของการจัดตั้งหน่วยงานนี้ได้อย่างแท้จริง⁶¹

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังมีหน้าที่สำคัญหลายประการ นับตั้งแต่การศึกษาวิเคราะห์วิจัย และติดตามการเคลื่อนไหวของภาวะการเงินทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อนำมาจัดวางนโยบายและวางแผนทางการเงินการคลังของประเทศ การศึกษาวิเคราะห์เพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากร ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านภาษีอากร และเสนอแนะนโยบายและมาตรการด้านภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ รวมตลอดถึงการศึกษวิเคราะห์เพื่อวางนโยบายและควบคุมการดำเนินงานของธนาคารและสถาบันการเงินต่าง ๆ ในภาพรวมจึงอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานนี้เป็นเสมือนเสนาธิการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในเรื่องหรือหน้าที่ที่เกี่ยวกับการวางแผนและเสนอแนะทางเลือกต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานระดับกระทรวงและกรมอื่น ๆ ถือเป็นแนวทางปฏิบัติ หน้าที่ในการประสาน

⁶⁰ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2504, ราชกิจจานุเบกษา 85 (17 ตุลาคม 2504) ; 1117-1119.

⁶¹ วรเดช จันทรศร, การศึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, รายงานวิจัยเสนอสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, เอกสารอัดโรเนียว, มีนาคม 2530, หน้า 14.

นโยบาย แผนงาน และโครงการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังจึงมีอิทธิพลและส่งผลอย่างมากต่อผลประโยชน์ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติงานดังกล่าว จึงถือได้ว่ามีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศโดยส่วนรวม 62

3.3.2.3 ธนาคารแห่งประเทศไทย

การก่อตั้งธนาคารกลางเริ่มเป็นรูปร่างขึ้นเมื่อรัฐบาลไต้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ. 2482 เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2482 และได้เปิดดำเนินงานเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2483 สำนักงานนี้มีหน้าที่ประกอบธุรกิจของธนาคารกลางเฉพาะแต่บางประเภท จึงยังมิได้มีฐานะเป็นธนาคารโดยสมบูรณ์ แต่นับได้ว่าสำนักงานธนาคารชาติไทยได้ก่อกำเนิดเบื้องต้นให้แก่ธนาคารกลางเป็นครั้งแรก ต่อมารัฐบาลไต้ตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 63 เมื่อเดือนเมษายน 2485 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์การอิสระ และต่อมาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2485 รัฐบาลไต้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 64 ขึ้น ในวาระนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้กำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2485

62 เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

63 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, ราชกิจจานุเบกษา 30 (5 พฤษภาคม 2485) ; 971-987.

64 พระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, ราชกิจจานุเบกษา 76 (8 ธันวาคม 2485) ; 2403-2417.

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ให้เอกสิทธิ์แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในอันที่จะออกบัตรธนาคารหรือธนบัตรในประเทศไทย มีอำนาจที่จะประกอบธุรกิจที่พึงเป็นงานของธนาคารกลาง คือ ธุรกิจที่ทำในฐานะเป็นนายธนาคารของรัฐบาล นายธนาคารของธนาคาร และเป็นผู้ควบคุมเครดิต ในด้านการควบคุมเครดิตได้มีบทบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ชำระเงินสดสำรองไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย⁶⁵ อย่างไรก็ตาม ธุรกิจอันเป็นงานของธนาคารกลางซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบหมายนั้น ได้บัญญัติไว้กว้าง ๆ ในมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง และมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ กำหนดนโยบายการเงินให้สอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจ มีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายในโครงการพัฒนาทุกรายการ ซึ่งธนาคารกลางของประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ แห่งไม่มีอำนาจที่จะทำ นอกจากนี้ ธนาคารยังมีบทบาทในการช่วยจัดทางงบประมาณของทางการ ให้ความเห็นในการจัดสรรรายจ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ เพื่อให้มีความสมดุลระหว่างรายรับรายจ่าย และให้ได้รับผลประโยชน์คุ้มค่าแก่ประเทศชาติ

3.3.2.4 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ระบบราชการไทยเป็นระบบที่มีประวัติศาสตร์ มีความเป็นมา และมีธรรมเนียมประเพณีของตนเองมาช้านานคู่กับการเจริญเติบโต และความคงอยู่ของประเทศไทย จนถือได้ว่าระบบราชการเป็นกลไกหลักสำคัญในการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาเพื่อนำประเทศไทยสู่ความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบัน เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วตลอดเวลา ระบบราชการจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดทางการบริหาร บทบาทในการดำเนินงาน

ตลอดจนรูปแบบโครงสร้างองค์การการจักระบบงานและวิธีปฏิบัติงาน เพื่อให้มีลักษณะเหมาะสม สอดคล้องกับการขยายตัวของสภาพเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ หน่วยงานกลางด้านการบริหาร บุคคลที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและระบบข้าราชการ เพื่อเป็น แนวทางที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงระบบราชการและข้าราชการให้มีคุณภาพทันสมัย คล่องตัว และมีประสิทธิภาพอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับความต้องการของสังคม ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือสำนักงาน ก.พ. อย่างไรก็ตาม หากการเมือง พัฒนาไปสู่ระบบประชาธิปไตยมากขึ้น พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น จะเป็นผู้กำหนด นโยบายและเป้าหมายการทำงานของระบบราชการ และจะเรียกร้องให้ระบบราชการสนอง ความต้องการทางการเมือง (political responsiveness) มากขึ้น⁶⁶ สำนักงาน ก.พ. จะเป็นผู้มีบทบาทในการประสานเชื่อมั่นนโยบายดังกล่าวไปกำหนดเป็นนโยบาย และดำเนินการ ตามนโยบายให้เป็นผลในทางปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ ในระยะที่ผ่านมา สำนักงาน ก.พ. ได้ทำหน้าที่ เป็นหน่วยงานกลางด้านการบริหารงานบุคคลให้แก่รัฐบาล ดังที่ปรากฏในนโยบายของรัฐบาลชุด ต่าง ๆ และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาทิเช่น การวางระบบที่จะจำกัดจำนวน ข้าราชการและลูกจ้าง การปรับปรุงกฎหมายและวิธีปฏิบัติราชการ การส่งเสริมให้มีมาตรการ ที่ได้ผลในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ การปรับปรุงโครงสร้างและ ขั้นตอนการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการวางแผนให้ สอดคล้องซึ่งกันและกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การปรับปรุง กฎหมายและระเบียบข้อบังคับให้มีการกระจายอำนาจสู่ส่วนภูมิภาคในด้านการบริหารงานบุคคลให้ มากยิ่งขึ้น การส่งเสริมและสนับสนุนให้ส่วนราชการใช้คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศใน การปฏิบัติหน้าที่ และการปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมใน ปัจจุบัน และวางรากฐานสำหรับการพัฒนาในอนาคต⁶⁷ ในส่วนของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้

⁶⁶ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สรุปข้อเสนอการปรับปรุงระบบ ราชการและระบบข้าราชการ, เอกสารอัครเนียว, พฤศจิกายน 2534, หน้า 5.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

กำหนดแนวทางการพัฒนาระบบราชการ 68 โดยมีมาตรการด้านระบบโครงสร้างองค์กรและการบริหาร ระบบกำลังคนด้านปริมาณ ให้ส่วนราชการมีการวางแผนกำลังคนเพื่อให้เกิดการใช้กำลังคนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลต่องบประมาณรายจ่ายรวมให้อยู่ในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 40 จำกัดการเพิ่มและลดขนาดบุคลากรตามภาระหน้าที่หลักของหน่วยงาน และจัดลำดับความสำคัญของนโยบายและภารกิจ สร้างกลไกให้อำนาจหน่วยงานในการโยกย้ายถ่ายเทกำลังคนระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนอย่างสะดวกและคล่องตัวยิ่งขึ้น ในด้านคุณภาพ สร้างระบบจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถสูงเข้ารับราชการเป็นจำนวนมากขึ้น กำหนดทิศทางการพัฒนาข้าราชการโดยขึ้นกลุ่มเป้าหมาย รูปแบบ วิธีการ เนื้อหาสาระที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศและมาตรการระบบค่าตอบแทน ที่สำคัญ คือ การปรับปรุงโครงสร้างบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตลาดแรงงาน การปรับปรุงระบบสวัสดิการทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้มีรายได้น้อยและปานกลางเป็นหลัก เพื่อเป็นส่วนเสริมในการดำรงชีพ

3.3.3 องค์กรการวางแผนระดับประจำในหน่วยปฏิบัติ

นอกจากองค์กรการวางแผนกลาง คือ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาฯ แล้วเสนอแผนต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติแล้ว องค์กรการวางแผนระดับประจำในหน่วยงานปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ก็มีบทบาทสำคัญทั้งในขั้นตอนการเสนอข้อมูลและการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน และในขั้นตอนการปฏิบัติตามแผน (implementation) โดยเฉพาะในขั้นตอนหลังมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะแผนที่วางแผนไว้แล้วอย่างดี แต่ไม่นำไปปฏิบัติหรือนำไปปฏิบัติอย่างบกพร่อง ไม่มีประสิทธิภาพ แผนนั้นย่อมไม่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

68 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539, (กรุงเทพมหานคร ; ห้องชั้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2535), หน้า 249-252.

ในหน่วยปฏิบัติทุกหน่วยงาน จึงมีการตั้งองค์การวางแผนระดับประจำ กล่าวคือ ในระดับกระทรวงหรือทบวง ก็มีองค์การวางแผนที่เป็นกรม เช่น สำนักนโยบายและแผนในกระทรวงมหาดไทย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือ อาจเป็นระดับกอง เช่น กองแผนงานในทบวงมหาวิทยาลัย ส่วนในระดับกรมหรือรัฐวิสาหกิจ อาจตั้งเป็นกองแผนงาน หรือฝ่ายแผนงาน

4. สรุป

องค์การวางแผนของไทยขาดมิติความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ องค์การวางแผนทางการเมืองในระดับบนขาดมิติทางฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาไม่มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนในระดับล่าง องค์การวางแผนประจำในหน่วยงานกลางและในหน่วยปฏิบัติขาดตัวแทนที่แท้จริงของกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ และขาดความหลากหลายของกลุ่มสาขาอาชีพและชุมชนวิชาการ จึงทำให้กระบวนการวางแผนขาดความมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและการปฏิบัติตามแผน ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อ ๆ ไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย