

การบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี

ความคิดในเรื่อง "การบริหารโครงการ"

เนื่องจากการบริหารโครงการมีลักษณะพิเศษกว่าการบริหารทั่วไป การให้ความหมายของการบริหารโครงการจึงสมควรวิเคราะห์ศัพท์ออกเป็น "การบริหาร" (Administration) อย่างหนึ่ง และ "โครงการ" (Program) อีกอย่างหนึ่ง

คำว่า "การบริหาร" ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมาย คำนิยามที่แพร่หลายที่สุดอันหนึ่ง ได้แก่ คำนิยามที่ว่า การบริหารคือการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพและให้มีเหตุผลมากที่สุด

สำหรับคำว่า "โครงการ" (Program) เป็นการยากลำบากที่จะให้คำจำกัดความที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป จนนักวิชาการบางท่าน เช่น Cleland และ King ถึงกับกล่าวว่า "ความคิดเกี่ยวกับโครงการนั้น ไม่สามารถจะให้คำจำกัดความได้อย่างแม่นยำชัดเจน (Precisely Defind) เพราะการตีความความหมาย คำว่า โครงการนั้น มักจะมีความแตกต่างกันใน

องค์การต่าง ๆ "โครงการ" มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมาย (Objectives) ขององค์การอย่างมาก และอันที่จริงโครงการก็เป็นส่วนหนึ่งของจุดมุ่งหมายขององค์การ ซึ่งจุดมุ่งหมายเหล่านั้นส่วนมากก็ยากที่จะเข้าใจหรือตีความหมาย ดังนั้นจึงไม่มีคำจำกัดความอันใดอันหนึ่งเพียงอันเดียวที่จะครอบคลุมความหมายของคำว่า "โครงการ" ได้ทั้งหมด และในทางปฏิบัติก็ได้แต่เพียงใช้บรรทัดฐาน (Criteria) บางประการเท่านั้น ที่อาจจะใช้เป็นคำจำกัดความของโครงการใดโครงการหนึ่ง^๑

อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้พยายามให้ความหมายของคำว่า "โครงการ" ไว้หลายท่าน สำหรับนักวิชาการไทยได้แก่ สมพร แสงชัย แห่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้ให้ความหมาย "โครงการ" ว่า หมายถึงรายละเอียดต่าง ๆ ของงานที่จะต้องปฏิบัติให้บรรลุจุดมุ่งหมาย โครงการนี้รวมทั้งนโยบายและแนวปฏิบัติต่าง ๆ เช่น การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร การอำนวยความสะดวก การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมและการประเมินผล โครงการจึงรวมปัจจัยต่าง ๆ ไว้มาก และจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบ (System) ทั้งนี้เพราะโครงการจะต้องคำนึงถึงสภาวะแวดล้อม (Ecology) เช่นเดียวกับ System และแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ แต่ละส่วนของโครงการด้วย^๒ คำจำกัดความดังกล่าวเป็นการสรุปกว้าง ๆ เกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของโครงการได้ครอบคลุมรายละเอียดของงานที่จะปฏิบัติในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอน ซึ่งอาจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ David I. Cleland and William R. King, System Analysis and Project Management, 2d ed. (New York : McGraw - Hill Book Company, 1975, p. 127.

^๒ สมพร แสงชัย, การบริหารโครงการ (Program Administration), (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๒.

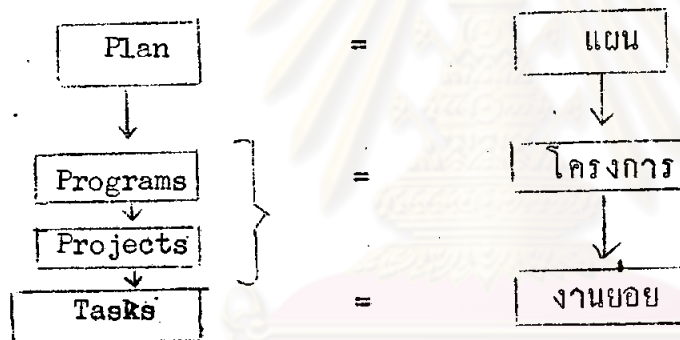
จะเป็นปีหนึ่งหรือหลายปีก็ได้ ทั้งนี้เพราะการบริหารโครงการเป็นการบริหารที่มีขอบเขต มีจุดเสร็จสิ้น ต่างกับการบริหารอื่น ๆ (ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อว่า ควบคุมกระบวนการบริหารโครงการ)

ดังนั้นเมื่อสรุปความหมายรวมกันแล้ว "การบริหารโครงการ" จะหมายถึงการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและเหตุผลในงานชั้นหนึ่งซึ่งมีกรอบการทำงานที่กำหนดเป้าหมายที่จะจัดการแน่ชัด ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ คือ มีวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุด ตลอดจนมีการกำหนดการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมีระเบียบ

อย่างไรก็ตาม อาจมีความสับสนอยู่บ้างระหว่างคำที่เรียกใช้แทนโครงการ คือ Program และ Project ทั้งนี้เพราะทั้งสองคำนี้ก็มีการใช้กันอย่างปะปนสับสนในตำราภาษาอังกฤษ แต่โดยทั่วไปแล้วเขาจะใช้คำทั้งสองนี้ในความหมายที่ว่า Program เป็นโครงการใหญ่ ๆ ซึ่งประกอบด้วย Project มากมายที่แสดงทางเลือกร่างต่าง ๆ ในการบริหารหรือการดำเนินการให้เป็นไปตาม Program นั้น ๆ สมพร แสงชัย ได้ให้ความแตกต่างของทั้งสองคำนี้ว่า ในประเทศตะวันตกเขาจะแบ่ง Plan ออกเป็น Program ต่าง ๆ เช่น แผนการพัฒนา ก็จะแบ่งออกเป็น การเกษตร การอุตสาหกรรม ฯลฯ และแต่ละ Program นั้น ก็จะแยกออกเป็น Project ต่าง ๆ เช่น ทางเกษตรก็จะแยกออกเป็นโครงการเกี่ยวกับข้าว โครงการเกี่ยวกับเพาะปลูกพืชต่าง ๆ โครงการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น และ Project แต่ละ Project ก็จะแบ่งออกเป็น Tasks หรืองานย่อยได้ เช่น โครงการเกี่ยวกับข้าว

ก็อาจจะแบ่งออกเป็น งานด้านส่งเสริม, การใช้พื้นที่ชาวที่, งานด้านวิจัยเกี่ยวกับศัตรูข้าว ฯลฯ งานต่าง ๆ นั้นอาจจะแบ่งออกเป็นรายละเอียดต่อไปอีกก็ได้

แต่สำหรับประเทศไทยนั้น การแบ่งระดับของงานจะมีแค่สามระดับเท่านั้น คือ แผน (Plan) จะแยกเป็นโครงการ และโครงการจะแยกออกเป็นงานย่อย ๆ ดังนั้น คำว่า "โครงการ" ในภาษาไทยทั่วไป จะหมายถึง Program หรือ Project ก็ได้ ดังจะเห็นได้จากแผนผังดังต่อไปนี้



จึงเห็นได้ว่า ความหมายของ Program ในการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารโครงการนั้น จะหมายถึงระดับใดระดับหนึ่งของงานก็ได้ คำว่า "โครงการ" จะหมายถึง Program หรือ Project ก็ได้ โดยเพียงแต่กำหนดขอบเขตของงานที่จะต้องปฏิบัติให้แน่นอนเท่านั้น

สมพร แสงชัย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔.

ความแตกต่างระหว่างการบริหารโครงการกับการบริหารทั่วไป

ลักษณะและความแตกต่างระหว่างการบริหารโครงการ (Program Administration) กับการบริหารทั่วไป (General Administration) นั้น ได้มีการกล่าวกันไว้น้อย แต่ดูเหมือนว่าจะยังไม่มี ความกระจ่างชัดเท่าที่ควร เช่น Dimock and Dimock,^๑ Felix A. Nigro,^๒ Ira Sharkansky^๓ ได้กล่าวถึงการบริหารโครงการอย่างผิวเผิน หรือนำไปกล่าวกับเรื่องอื่น ๆ เสียเป็นส่วนใหญ่ สำหรับนักวิชาการไทยได้แก่ อมร รักษาสัตย์ แห่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้เคยกล่าวไว้ว่า การบริหารโครงการ (Program Administration) เป็นวิธีการศึกษาวิเคราะห์ที่ใหม่มากสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์ จนกระทั่งยังไม่มีตำรหับตำราที่เป็นมาตรฐานที่จะใช้ศึกษาในทางรัฐประศาสนศาสตร์ อย่างไรก็ตาม อมร รักษาสัตย์ ได้กล่าวต่อไปอีกว่า ได้มี ศาสตราจารย์ จากมหาวิทยาลัยวิสคอนซิน (University of Wisconsin) คือ Professor A. Clarke Hagensick ผู้ได้มาเยือนสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เพื่อร่วมงานบริหารโครงการ ได้กล่าวไว้ว่า " Program Administration เป็นความพยายามที่จะพิจารณาโครงการ (Program) หรือกิจกรรม (Activity) ต่าง ๆ ของรัฐบาลทั้งหมด การบริหารโครงการมีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับกิจกรรมซึ่งกระทำไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ลักษณะสำคัญ

^๑ Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration. 4 th ed. (New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc 1969), p.3.

^๒ Nigro, Ibid.

^๓ Ira Sharkansky, Public Administration : Policy - Making in Government Agencies (Chicago : Markham Publishing Co., 1970).

(Major characteristics) ของการบริหารโครงการ มีดังนี้ *

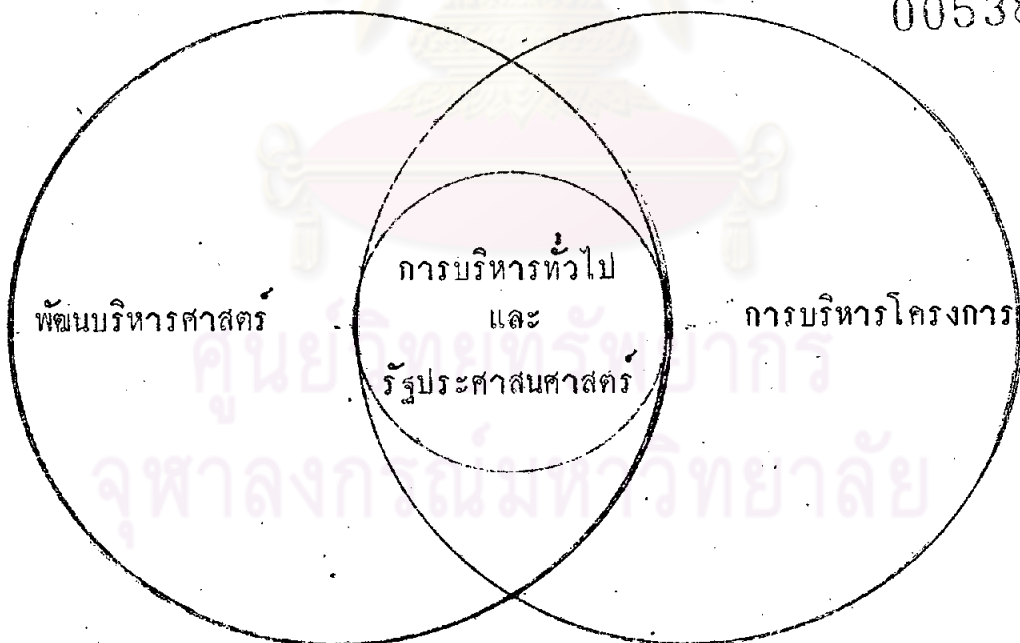
๑. มีความเกี่ยวข้องกับระบบ (System Oriented)
การบริหารโครงการ พยายามที่จะพิจารณาโครงการทั้งหมดตั้งแต่ความคิดพื้นฐาน
เริ่มแรก (Original idea) ไปจนถึง การประเมินคุณค่า (Performance
evaluation)
๒. มีความเกี่ยวข้องกับนโยบาย (Policy Oriented) การ
บริหารโครงการ จะต้องพิจารณาถึงปัญหาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ การเกษตร,
การศึกษา, การพัฒนาชุมชน ฯลฯ
๓. มีความผูกพันกับผู้ใช้บริการ (Client Oriented) การบริหาร
โครงการจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ (Relationship)
ระหว่างโครงการและผู้ใช้บริการ (Clients or Clienteles) ซึ่งโครงการ
นั้นจะต้องให้บริการแก่พวกเขา
๔. มีความผูกพันกับข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ (Information or
Fact Oriented) ในอันที่จะประสบผลสำเร็จในการบริหารโครงการ
จะต้องมีการวิเคราะห์อย่างละเอียด
๕. มีการเปรียบเทียบ (Comparison Oriented) ตลอด
กระบวนการบริหารโครงการ จะเน้นหนักในการเปรียบเทียบกิจกรรมต่าง ๆ
เพื่อหาสิ่งหรือวิธีการที่ดีที่สุด

นอกจากนี้การบริหารโครงการมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเกี่ยวข้องกับ
สัมพันธ์กับลักษณะพื้นฐานของการบริหารทั่วไป เช่น การจัดตั้งองค์การ

* อมร รัชศาสตร์, " Program Administration : A New Pattern
of Management , " พัฒนบริหารศาสตร์ ๑๒ (เมษายน ๒๕๑๕) หน้า ๒๘๒.

(Organizational Structure) , การจัดการบุคคล (Personnel Management) , ผู้นำ (Leadership) ฯลฯ

สมพร แสงชัย ได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า การบริหารโครงการมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากพัฒนาบริหารศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และแตกต่างจากบริหารทั่วไป แต่อย่างไรก็ดี การบริหารโครงการจำต้องมีรัฐ - ประศาสนศาสตร์และการบริหารทั่วไปเป็นพื้นฐาน ซึ่งเป็นคุณสมบัติเดียวกันกับพัฒนาบริหารศาสตร์ (ที่มีคุณสมบัติของคนไปอีกทางหนึ่ง) กล่าวคือ คุณสมบัติบางอย่างของพัฒนาบริหารศาสตร์และการบริหารโครงการจะคล้ายคลึงกันมาก จากรูปต่อไปนี้จะเห็นได้ว่า วงกลมของการบริหารทั่วไปและรัฐประศาสนศาสตร์ จะอยู่ในวงกลมของพัฒนาบริหารศาสตร์ และอยู่ในวงกลมของการบริหารโครงการ ในขณะที่เดียวกันส่วนหนึ่งของวงกลมของพัฒนาบริหารศาสตร์ จะซ้อนกับส่วนหนึ่ง



A. Clarke Hagensick, "Program Administration : Summary of Lecture " อ่างใน อมร รัชศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า-๒๔๓.

ของการบริหารโครงการ °

โดยสรุปแล้ว การบริหารโครงการโดยเฉพาะอย่างยิ่งของรัฐบาล นั้น เน้นถึงการบริหารและการจัดการเป็นเรื่อง ๆ หรือเป็นราย ๆ ไป การบริหารโครงการไม่ใช่เป็นการจัดการ (Management) ในกิจการทั้งหมดของหน่วยงานของรัฐ ตรงกันข้ามกับการบริหารทั่วไป (General Administration) ที่โดยทั่วไปแล้วจะหมายถึงการบริหารกิจกรรมทั้งหมด (Activities) ของหน่วยงานซึ่งอาจจะเป็นผลสะท้อนมาจากจุดมุ่งหมาย (Objective) ที่ไม่เด่นชัดนักหรืออาจจะไม่มีการจำกัดทรัพยากรและไม่จำกัดเวลาที่แน่นอนตายตัวลงไป ดังนั้น การบริหารทั่วไป จึงตระเตรียมเพื่อกิจการทุกชนิดอย่างกว้าง ๆ แต่ไม่ละเอียดลึกซึ้ง^๒ อย่างไรก็ตาม การบริหารโครงการแม้จะเน้นหนักในงานเฉพาะด้านลงไป แต่ก็ต้องไม่ลืมพิจารณาถึงการบริหารงานทั่วไปอื่น ๆ ด้วย ดังจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไปนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารโครงการกับการบริหารงบประมาณ งานคลัง และการบริหารนโยบาย

จากความหมายและลักษณะของการบริหารโครงการดังกล่าวนี้ แสดงว่า การบริหารโครงการเกี่ยวข้องกับการบริหารและกิจการมคานต่าง ๆ อย่างมาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ สมพร แสงชัย, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

^๒ อมร รัชชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘๖.

และถ้าจะมองการบริหารอย่างเป็นระบบ การบริหารโครงการ ก็จะเป็น
กลไกสำคัญที่สุดกลไกหนึ่งที่จะต้องทำงานโดยประสานสอดคล้องกับกลไกอื่น ๆ
อย่างดี ในที่นี้จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ของการบริหารโครงการ กับการ
บริหารงบประมาณ งานคลัง และนโยบาย โดยสังเขปรวม ๆ กันโดยเริ่ม
จากความสัมพันธ์กับการบริหารงบประมาณ คือ

ได้มีผู้ให้ความหมายงบประมาณแผ่นดินไว้หลายอย่าง เช่น ศาสตราจารย์
Frank P. Sherwood แห่ง University of Southern California
ได้กล่าวว่า งบประมาณคือแผนเบ็ดเสร็จซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงิน แสดง
โครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้รวมถึงการกะประมาณ
บริการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นใน
การสนับสนุน ในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ประกอบด้วยกรกระทำ^๓
ขึ้น ด้วยกัน คือ (๑) การจัดเตรียม (๒) การอนุมัติ และ (๓)
การบริหาร แต่ผู้ให้ความหมายงบประมาณว่าเกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการที่
สุด ได้แก่ Nigro ซึ่งกล่าวว่า งบประมาณคือกระบวนการของการเปลี่ยน
(Converting) จุดมุ่งหมาย (The goals) และโครงการ (Programs,
Projects) ให้เป็นการประมาณทางการเงิน (Money Estimate)
เพื่อการพิจารณากลั่นกรองตั้งแต่หน่วยงานระดับต่าง ๆ ไปจนถึงสภานิติบัญญัติ^๒

Frank P. Shorwood, "The Management Approach to
Budgeting " อ่างใน ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน :
ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๑๕.

^๒ Nigro and Nigro, Ibid, p. 384.

จะเห็นได้ว่า "โครงการ" เป็นส่วนสำคัญยิ่งในการบริหารงบประมาณและถ้าจะมองให้ลึกกลงไปตามคำจำกัดความของ Nigro ก็กล่าวได้ว่าก็อาจกล่าวได้ว่างบประมาณเป็นผลสรุปรวมยอดของโครงการต่าง ๆ ที่ได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกกรองมาแล้วอย่างมากมายนั่นเอง การบริหารโครงการจึงไม่สามารถแยกตัวออกจากงบประมาณได้เลย และในขณะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณจะไม่ประสบผลก็เลยถ้าปราศจากกระบวนการพิจารณาโครงการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนการงบประมาณแผ่นดิน (Government Budgeting) เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการบริหารงานคลัง (Finance Administration) แต่ก่อนอื่นต้องเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารงานคลังนี้กับการคลังสาธารณะ (Public Finance) เสียก่อน กล่าวคือ การคลังสาธารณะมีแนวการศึกษาส่วนใหญ่ในแนววิธีการทางเศรษฐศาสตร์ ใช้วิธีการทางเศรษฐศาสตร์โดยตรงเป็นส่วนใหญ่ (Economical Approach) คือ มุ่งศึกษาหลักการวิธีการ และผลกระทบกระเทือนในการจัดหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล การกู้หนี้ยืมสินของรัฐบาล ตลอดจนวิธีการวางนโยบายของรัฐบาลในด้านการเงินและนโยบายการค้าระหว่างประเทศ ส่วนการศึกษาวิชาบริหารงานคลัง (Finance Administration) มีแนววิธีการศึกษาส่วนใหญ่ อยู่ในวิชาการบริหารงานโดยตรง (Administration Approach) โดยมุ่งศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนงาน (Planning) การควบคุมงาน (Controlling) การประสาน (Coordinating) ระบบการคลังของประเทศ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า

* ความสำคัญและความสัมพันธ์ของโครงการกับการงบประมาณมีผู้กล่าวไว้มาก รายละเอียดดูได้ใน David Novick (editor), Program Budgeting, 2d ed. (New York : Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1969), p. 43 - 46.



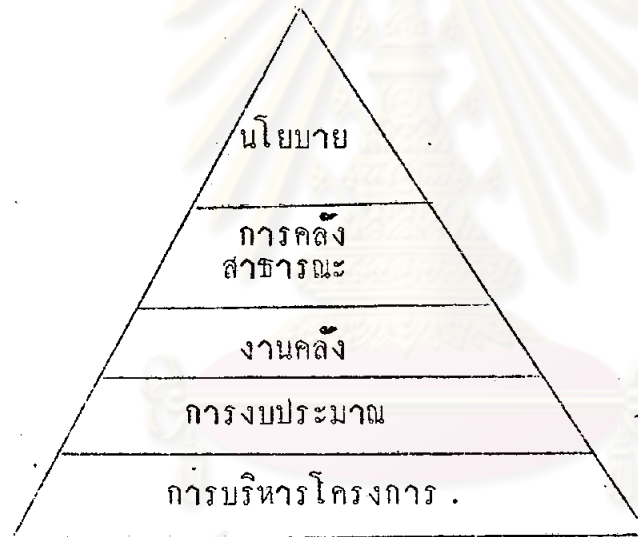
การบริหารงานคลัง (Finance Administration) เป็นอุปกรณ์สำคัญของระบบงานคลังสาธารณะหรืองานคลังแผ่นดิน ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นส่วนสำคัญของการบริหารงานคลังและงานคลังแผ่นดิน ทั้งนี้ เพราะงบประมาณมีลักษณะเป็นทั้งแผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมประสานงานและการเสนอรายงานในการดำเนินงานงบประมาณ และจะเป็นเครื่องช่วยให้ทราบถึงฐานะทางเศรษฐกิจของรัฐหรือประเทศนั้น รวมทั้งสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาพิจารณาอนาคตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

นอกจากจะใช้งบประมาณแผ่นดินในการวางแผนงาน ควบคุมงานประสานงาน และรายงานคลังแล้ว งบประมาณยังเกี่ยวข้องกับระบบบัญชี (Accounting System) การตรวจสอบ (Auditing) การจัดซื้อ (Purchasing) ด้วย อันเป็นอุปกรณ์สำคัญในการวินิจฉัยการบริหารให้ประสานสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี

จากความสัมพันธ์ของการบริหารโครงการกับส่วนต่าง ๆ ในระบบการบริหารคลังเหล่านั้น จะเห็นได้ว่า การบริหารโครงการมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกระบวนการบริหารในขั้นพื้นฐานเริ่มแรกของการบริหารงบประมาณ, งานคลัง (Finance Administration) การคลังสาธารณะ (Public Finance) เรื่อยไปจนถึงระดับการบริหารนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น ถ้า

พนม ทินกร ณ อยุธยา, "การบริหารงานคลัง," การเมืองและสังคม (ชุดที่ ๓) รัฐประศาสนศาสตร์ (โครงการเสริมความรู้ด้านการเมืองและสังคมในระบอบประชาธิปไตย คณะรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๑๘, หน้า ๔๑๗ - ๘.

จะเปรียบเทียบการบริหารงานของรัฐบาลทั้งหมดเป็นรูปปิรามิดแล้ว การบริหารโครงการก็อยู่ในส่วนอันเป็นฐานกว้างที่สุดของปิรามิด เป็นส่วนหนุ่นการบริหารชั้นสูงขึ้นไป คือ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานคลัง การคลัง สาธารณะจนถึงการบริหารนโยบาย หรือการตัดสินใจของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ อยู่ในส่วนยอดสุดของกระบวนการบริหาร ดังรูปต่อไปนี้



ความสำคัญของการบริหารโครงการในฐานะเป็นส่วนอันเป็นพื้นฐานสำคัญของกระบวนการบริหารนั้น มีมากขึ้นทุกที ๆ ตามสภาพการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองซึ่งนับวันจะทวีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น นั่นคือ ปัญหาที่ว่า จะทำอย่างไรที่จะจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้กระจายไปสู่คนจำนวนมากที่สุดอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด อันเป็นความหมายของการบริหารทั่วไป ความพยายามที่จะตอบคำถามดังกล่าวนี้จึงมีการค้นคิดกลวิธีในการที่จะช่วยให้เกิด การตัดสินใจที่ดีของรัฐบาลในการวางแผน และคัดเลือกโครงการหรือกิจกรรม

ต่าง ๆ ที่จะเป็นโยบายมากที่สุดต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ กลวิธี
หรือระบบการบริหารที่ใหม่และแพร่หลายที่สุดก็คือ ระบบ PPB. หรือ PFBS.

(Planning - Programing - Budgeting System) ซึ่งเป็นระบบ
ที่นำมาใช้ในวงการบริหารของสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๕ เป็น
ต้นมา มองในแง่การบริหารงบประมาณแล้ว ระบบ PPB. เป็นระบบใหม่
และเป็นสิ่งที่ยิ่งใหญ่ที่สุดที่จะพึงมีในระบบการบริหาร °

กล่าวโดยสังเขป ระบบ PPB. เป็นวิวัฒนาการใหม่สุดในการ
บริหารงบประมาณ กล่าวคือ ถ้าจะแบ่งวิวัฒนาการของระบบงบประมาณตาม
"บทบาท" (Role) หรือ "หน้าที่" (Function) ของงบประมาณแผ่นดิน
แล้ว จะแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ ประเภทที่ย้ำในเรื่องการควบคุม ประเภท
ที่ย้ำในเรื่องการจัดการ และประเภทที่ย้ำในเรื่องการวางแผน ๒ ในที่นี้จะกล่าว
ถึงวิวัฒนาการดังกล่าวโดยสังเขป เพราะนอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ
ที่เพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ที ของการบริหารโครงการแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความ
จำเป็นที่จะต้องวางแผนจัดการบริหารทุกแบบและทุกระดับอย่างเป็นระบบและ

° Charles L. Schultze, "Whe Benefit - Cost Analysis" in
Henry H. Henriches and Graeme M. Taylor (ed.), Program Budgeting
and Benefit - Cost Annalysis (California : Goodyear Publishing
Co., Inc., 1969), p. 1.

๒ อันที่จริงงบประมาณทั้ง ๓ ประเภทนี้ ก็มีลักษณะพื้นฐานร่วมกัน เพียง
แต่ "ย้ำ" ในด้านต่างกัน ก็จะได้อธิบายในตอนต่อไป.

สัมพันธ์สอดคล้องต่อกัน โดยอาศัยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐอีกด้วยกันเป็นสาระสำคัญในบทต่าง ๆ ไปของการวิจัยเรื่องนี้ วัตถุประสงค์ของระบบงบประมาณแผ่นดินพอสรุปได้ ดังนี้^๑

๑. ระบบงบประมาณที่เจ้าหน้าที่ในการควบคุม (Control Orientation) เป็นระบบงบประมาณที่ใช้ประโยชน์สำหรับป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดในการใช้จ่ายเงิน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องยึดมั่นในนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ที่ผู้บังคับบัญชากำหนดไว้ งบประมาณระบบนี้สนใจในเรื่องที่ค่อนข้างแคบ เช่น ทำอย่างไรจึงจะให้หน่วยงานต่าง ๆ ควบคุมงบประมาณรายจ่ายของตนให้อยู่ในวงเงินที่หัวหน้าฝ่ายบริหารและรัฐสภาอนุมัติไว้ กลไกสำคัญในการจัดทำงบประมาณที่เข้าในการควบคุมรายจ่ายเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริต หรือผิดพลาดในการใช้จ่ายเงินก็คือ การจำแนกงบประมาณรายจ่ายออกตามหน่วยงาน (Organization Classification) โดยแสดงว่า หน่วยงานใดได้รับงบประมาณเท่าใด และงบประมาณของแต่ละหน่วยงานก็จะได้รับการจำแนกออกตามลักษณะของการใช้จ่าย (Objects - of - expenditure Classification) คือ แยกเป็นหมวดเงินเดือน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ หมวดค่าครุภัณฑ์ ฯลฯ ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการคลังของประเทศ คือ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็จะคอยควบคุมให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามรายการต่าง ๆ ที่ได้จำแนกไว้แล้วนั้นอย่างเข้มงวดกวดขัน

^๑ ส่วนใหญ่เก็บความจาก Nigro and Nigro, Ibid, pp. 380 - 385. Allen Schick, "The Road of Budget Reform" in Planning Programming Budgeting : A Systems Approach to Management, by Fremont J. Lyden and Ernest G. Miller (ed.) 3d ed. (Chicago : Markham Publishing Company, 1970); p. 30 - 47.



งบประมาณระบบนี้หลายท่านเรียกว่า งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line - item Budget) เพราะมีการจำแนกรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียด บางทีก็เรียกว่า งบประมาณแบบเก่า (Conventional Budget) หรืองบประมาณแบบประเพณี (Traditional Budget) เพราะเป็นงบประมาณแบบเก่าที่สุดที่ได้รับการนำมาปฏิบัติ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง งบประมาณแบบแสดงรายการนี้ย่อในเรื่อง "input" โดยแสดงถึงสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นแรงงาน สิ่งของหรือบริการที่จะต้องจัดซื้อ มาใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานบริหารประเทศ ไม่ได้แสดงถึง "Output" ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายนั้น เหตุผลสำคัญที่นำระบบนี้มาใช้ นั่น เชื่อกันว่าเพื่อต้องการเสริมสร้างให้เกิดความซื่อสัตย์สุจริตในการใช้จ่ายเงิน เพราะในระยะแรก ๆ นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนไม่ค่อยไว้วางใจเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารนัก ระเบียบการใช้จ่ายเงินต่าง ๆ ตลอดจนวิธีการทำบัญชีและการตรวจสอบบัญชี ก็ยังไม่เป็นระเบียบหรือมาตรฐาน จึงจำเป็นต้องใช้ระบบงบประมาณที่ช่วยให้การควบคุมการใช้จ่ายต่าง ๆ ดำเนินไปได้อย่างรัดกุมและมีประสิทธิภาพที่สุดเท่าที่จะทำได้

๒. ระบบงบประมาณที่ย้ำหน้าที่ในการจัดการ (Management Orientation) การที่กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วพร้อม ๆ กับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นตามส่วน ทำให้เกิดความยากลำบากและต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง หากจะให้หน่วยงานกลาง (สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) มาทำหน้าที่ตรวจตราและควบคุมรายการใช้จ่ายต่าง ๆ อันมากมายในงบประมาณ การตรวจสอบในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ตามลักษณะของการใช้จ่าย (input) จึงคลายความสำคัญลงในขณะที่ผลงานส่วนรวมที่ จะเกิดขึ้น (output) มีความสำคัญมากขึ้น

ระบบที่ทำการจัดการนั้น แต่เดิมก่อนที่จะนำมาใช้ปฏิบัติจริง ๆ มีชื่อเรียกว่า งบประมาณแบบลักษณะงาน (functional budget) หรืองบประมาณแบบกิจกรรม (activity budget) เพราะการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามระบบนี้จะมีการแยกออกตามลักษณะงาน (functional classification) หรือกิจกรรม (activity classification) แทนที่จะแยกออกตามหน่วยงานและตามลักษณะของการใช้จ่ายแบบงบประมาณแบบแสดงรายการ ต่อมามีการเรียกระบบนี้ว่า ระบบงบประมาณแบบปฏิบัติการ, แบบแสดงผลงาน (performance budget) หรืองบประมาณแบบแสดงแผนงาน (program budget) อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัตินั้นก็ยังมีการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามหน่วยงาน และตามลักษณะการใช้จ่ายควบคู่กันไปกับการจำแนกตามลักษณะงานด้วย

แนวคิดของงบประมาณแบบปฏิบัติการมุ่งให้ความสนใจต่อลักษณะทั่วไปและความสำคัญของงานที่จะกระทำมากกว่าสิ่งที่จะจัดซื้อเข้ามา เช่น ค่าแรงงาน ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ และอื่น ๆ เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นเพียงวิถีทางที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมาย (means to an end) เท่านั้น สิ่งสำคัญที่สุดในการงบประมาณก็คือ งาน หรือบริการ ที่จะกระทำให้เสร็จไปและค่าใช้จ่ายทั้งหมดของงานหรือบริการนั้น งบประมาณแบบนี้จะวางเป้าหมาย (targets) ที่สามารถจัดได้เป็นหน่วย ๆ (units) ไว้ล่วงหน้า ซึ่งทำให้สามารถวัดผลงานแต่ละระยะได้ ดังนั้นจึงเป็นรากฐานในการศึกษาถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานและการวัดความเพียงพอของบริการที่จะกระทำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นรากฐานของการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป ทั้งยังสามารถทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและประชาชนวินิจฉัยได้ว่า รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่แผนงานต่าง ๆ ซึ่งแข่งขันกันของงบประมาณด้วยความสะดวกเหมาะสมหรือไม่อีกด้วย

โดยสรุป ประเด็นสำคัญต่าง ๆ ของงบประมาณแบบปฏิบัติการก็คือ มุ่งพิจารณาว่าวิถีทางใด จะเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ให้ลุกลงไป ควรใช้วิธีการบรรจุบุคคลแบบใดจึงจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกลาง กับหน่วยงานสาขามีประสิทธิภาพมากที่สุด และโครงการต่าง ๆ ที่เสนอนั้น โครงการใดควรจะได้รับการอนุมัติก่อนหลัง เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเด็น เหล่านี้กว้างขวางกว่าประเด็นที่อยู่ในความสนใจของงบประมาณแบบแสดงรายการ

๓. ระบบงบประมาณที่ทำการวางแผน (Planning Orientation)

ระบบงบประมาณประเภทนี้ก็คือ ระบบของถาวรวางแผน - การวางแผนโครงการ - การทำงานงบประมาณนั่นเอง (PFB. หรือ PPBS.) ระบบ PFB. นั้นถือว่างบประมาณเป็นกระบวนการจัดสรรเงินให้แก่โครงการต่าง ๆ ซึ่งแข่งขันของงบประมาณ และถือว่างบประมาณเป็นคำแถลงนโยบาย (Statement of policy) นอกจากนี้ ในขณะที่งบประมาณแบบปฏิบัติการถือว่างาน (work) และกิจกรรม (activity) เป็นจุดมุ่งหมายปลายทาง (ends) ในตัวของมันเองนั้น ระบบ .PFB. กลับ ถือว่าสิ่งเหล่านี้เป็นเพียงสิ่งที่อยู่ตรงกลางระหว่างวิถีทางกับจุดมุ่งหมาย กล่าวคือถือว่า งานก็ดี บริการก็ดี กิจกรรมก็ดี เป็นกระบวนการของการแปรสภาพทรัพยากร หรือ "input" มาเป็น "output" เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือสิ่งที่สำคัญที่สุดของระบบ PPB. นั้น มีประโยชน์งานหรือบริการที่จะกระทำให้สำเร็จ หากแต่อยู่ที่การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ Schick ได้สรุปไว้ว่า โดยหลักการทั่วไปแล้ว งบประมาณแบบปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับกระบวนการของงาน (process of work) กล่าวคือ จะใช้วิถีใดในการปฏิบัติงานส่วนระบบ PFB. เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของงาน (purpose of work) กล่าวคือ กิจกรรมใดควรได้รับอนุมัติงบประมาณ

1๑

Allen Schick, Ibid, p. 142 - 144. และดูรายละเอียดความแตกต่างของงบประมาณทั้งสองระบบนี้ได้ใน ไกรยุทธ ชีรตยาภินันท์, "การงบประมาณแบบผลงาน," วารสารสังคมศาสตร์ ๑๘ (เมษายน ๒๕๒๑) : ๑๓-๔๘.

วิจารณ์การของระบบงบประมาณดังกล่าวแสดงว่า การบริหารงบประมาณได้ขยายความสนใจไปสู่การบริหารงานให้สัมพันธ์กับการบริหารด้านอื่น ๆ มากขึ้นทุกที ๆ แทนที่จะสนใจอยู่แต่เฉพาะการควบคุมรายการใช้จ่ายหรือการเงินของรัฐบาลเท่านั้น นั่นก็คือ ความตระหนักว่าทรัพยากรของชาติที่จะสนองความต้องการของคนในชาติมีอยู่อย่างจำกัด จึงพยายามที่จะหาวิธีการในการช่วยคัดเลือกโครงการต่าง ๆ ที่จะประโยชน์ที่สุดมาดำเนินการอย่างมีระเบียบแบบแผนและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตามระบบนี้ก็ เป็นเพียงวิธีการหรือวิถีทางหนึ่ง (means) ที่จะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลดีขึ้น นั่นคือ การช่วยรัฐบาลในการพิจารณา (judgement) คัดเลือกโครงการต่าง ๆ เท่านั้น PPB . ในตัวของมันเองไม่ใช่เป็น "ผู้ตัดสินใจ" หรือ เป็น "ผู้พิจารณา" คัดเลือกโครงการต่าง ๆ เสียเอง เมื่อระบบ PPB. เป็นระบบที่เสนอทางเลือก (alternatives) หรือช่วยในการคัดเลือกแก่ผู้บริหารแทนนี้ จึงต้องนำวิธีการต่าง ๆ มาใช้ เช่น PERT (The Program Evaluation and Review Technique) เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว การนำระบบ PPB . และวิธีการอื่น ๆ มาใช้นั้นเป็นความพยายามเพ่งจุดไปมองการบริหารโครงการในรายละเอียดต่าง ๆ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน จึงเกิดมีผู้สนใจศึกษาการบริหารโครงการและการปฏิบัติโครงการจำนวนมากในการบริหารงานของรัฐ จนบุคคลเหล่านี้กลายเป็นผู้มีบทบาทและมีความสำคัญอย่างมากในการบริหารงาน เพราะเป็นทั้งนักบริหาร

และนักปฏิบัติที่รอบรู้ในรายละเอียดตลอดจนกลวิธีในการบริหารงานโครงการ
ซึ่งยังขาดแคลนบุคคลประเภทนี้อยู่มากในระบบการบริหาร

กระบวนการบริหารโครงการ (Process of program administration)

กระบวนการบริหารโครงการอาจแบ่งออกได้เป็น ๕ ขั้นตอน ดังต่อไปนี้
คือ

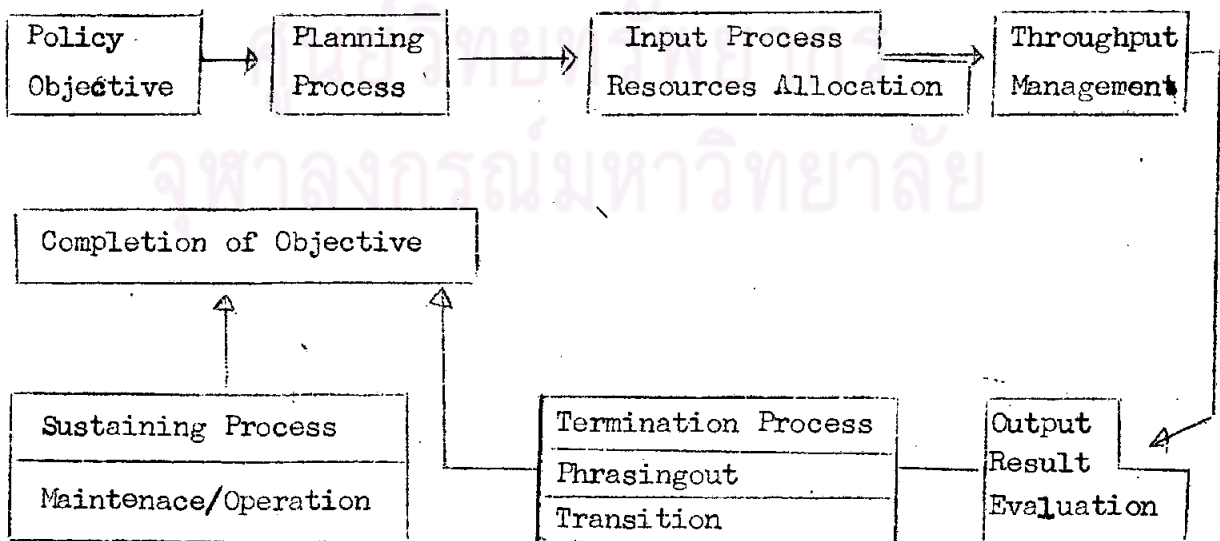
๑. ขั้นการพิจารณาถึงนโยบายที่ใช้เป็นหลัก (policy determination and guidance)
๒. ขั้นการวางแผน (planning)
๓. ขั้นการกำหนดทรัพยากรที่จะใช้ (allocation of resources or input system) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ กำลังคน, เงิน, วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี
๔. กระบวนการจัดการ (The management process) ซึ่งต้องกระทำเป็นระบบประกอบด้วย การอำนวยการ (supervision), การควบคุมและการตรวจสอบ (auditing functions)
๕. กระบวนการวิเคราะห์ผลของโครงการ (The implementation of plan or output system) ซึ่งรวมถึงการพิจารณาผลกระทบจากค่านิยม (values) และสภาพแวดล้อม (environment) ของโครงการ, และพิจารณาถึงข้อมูลสำหรับกระบวนการสะท้อนกลับ (feedback)

เป็นการตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ เพื่อการปรับปรุงให้ดีขึ้น การกระทำใน
ขั้นนี้จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาทบทวนนโยบายหรือการวางแผนใหม่ ๆ

(policy adjustment and replanning)

๖. การสรุปโครงการ (termination process) ซึ่งจะมีสิ่งต้อง
เลือกมากมายในขั้นนี้อาจจะเริ่มด้วยการประเมินค่า (evaluation) ของ
โครงการเพื่อช่วยในการตัดสินใจในอนาคต ถ้าไม่ทำเช่นนี้ ก็อาจจะเป็นการ
เขียนสรุปกระบวนการจัดจ่ายทรัพยากรอย่างเป็นระเบียบ (orderly reallo-
cation of resources) ในกรณีที่โครงการนั้นเสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว ใน
ขั้นนี้อาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการปกติซึ่งหน่วยงานอื่น อาจเข้ามาดำเนินการ
โครงการนี้แทนต่อไป เช่น กรณีของการสร้างเขื่อน ซึ่งเสร็จสมบูรณ์แล้ว จะ
ได้รับการดำเนินการต่อไปโดยการชลประทานหรือการไฟฟ้า หรือหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องอื่น ๆ อาจเข้ามารับช่วงดำเนินการโครงการต่อไป ในขณะที่ผู้
ดำเนินการโครงการชุดเดิมได้เปลี่ยนไปทำโครงการอื่น หรือเปลี่ยนไปทำ
สถานที่อื่นต่อไปแล้ว

โดยสรุป กระบวนการบริหารโครงการอาจเขียนเป็นแผนภูมิได้ดังนี้คือ



จะเห็นได้ว่า การบริหารโครงการเป็นกระบวนการซึ่งมีจุดเริ่มต้นและจุดสุดท้าย เมื่อโครงการนั้นได้รับการปฏิบัติสำเร็จตามเป้าหมายแล้ว ต่างกับการบริหารอื่น ๆ ซึ่งไม่มีที่จบสิ้น ตลอดจนวิธีการบริหารตามลักษณะการบริหารทั่วไป (general administration) ที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการเช่น การวินิจฉัยสั่งการ การประสานงาน การบริหารงานบุคคล ฯลฯ ก็จะถูกดึงเข้าด้วยกัน เมื่อโครงการนั้นได้บรรลุถึงจุดประสงค์หรือเป้าหมายแล้ว เช่น การสร้างสะพานเสร็จเรียบร้อยแล้วได้มีการมอบหมายหน้าที่บำรุงรักษาสพานแล้ว การบำรุงรักษาสพานนั้นอาจเป็นหน้าที่ของหน่วยใดหน่วยหนึ่งก็ได้ โดยที่หน่วยก่อสร้างสะพานไม่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบำรุงรักษาแต่อย่างใด

การจำแนกกระบวนการบริหารโครงการออกเป็น ๒ ขั้นตอนดังกล่าวนี้ อาจสรุปให้ง่ายแก่การทำความเข้าใจได้เป็น ๓ ขั้นตอนคือ ขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการจัดการหรือการดำเนินการตามแผน และขั้นตอนประเมินผล ซึ่งในแต่ละขั้นตอนก็จะแบ่งย่อย เป็นลำดับสำคัญหลายระดับ ดังเช่น สมพร แสงชัย ได้จำแนกไว้พอสรุปได้ดังนี้

๑. การวางแผนโครงการ (Program Planning) เป็นขั้นสำคัญในเบื้องต้น เพราะเป็นขั้นที่จะต้องตัดสินใจนโยบาย จุดประสงค์ และวิธีการปฏิบัติให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้ การวางแผนอาจจะแยกลำดับที่สำคัญ ๆ ออกได้อีก เช่น

ก) การชี้ปัญหาหรือการวิเคราะห์ปัญหา (Problem Identification) ก่อนที่จะวางแผนจำเป็นต้องรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นหรือที่จะเกิดขึ้น

ในอนาคต เพื่อให้โครงการที่จะทำนั้นตรงต่อความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้ การชี้ปัญหานี้อาจจะเริ่มมาจากการวิจัยหรือจากความต้องการของประชาชน จากคำสั่งของผู้บังคับบัญชา จากนโยบายของรัฐบาล หรือจากผู้อื่นก็ได้ แต่ผู้วางแผนจำเป็นต้องพยายามหาจุดสำคัญ หรือปมยุ่งยากของปัญหานั้นให้ได้เพื่อการแก้ไขให้ตรงจุด

ข) การตั้งจุดประสงค์และเป้าหมายของโครงการ (Objectives and targets) เมื่อได้มีชี้ปัญหาแล้ว ผู้วางแผนต้องพยายามตั้งจุดประสงค์ และ,หรือเป้าหมายของโครงการไว้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ให้ได้ การตั้งเป้าหมายของโครงการจะต้องไม่ตั้งไวสูงหรือต่ำจนเกินไป

ค) การรวบรวมข้อมูล (Data Collection) ในบางกรณี การหาข้อมูลอาจจะก่อนการตั้งจุดประสงค์และเป้าหมาย ทั้งนี้เพราะการหาข้อมูลอาจจะเป็นการวิจัยปัญหาค้นคว้า อย่งไรก็ดี การแก้ไขปัญหาหรือการวางแผน จำเป็นจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหานั้น ๆ มากพอสมควร

ง) การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) เมื่อได้ข้อมูลแล้ว ผู้วางแผนมักจะวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ โดยใช้ความรู้สึกนึกคิดของตนเองเท่านั้น (Subjective thinking) ซึ่งตามหลักการแล้ว ในการคิดพิจารณาหาเหตุผลต่าง ๆ นั้น ผู้วางแผนจำเป็นต้องมองสถานการณ์ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนการนำเทคนิคต่าง ๆ มาใช้ด้วย

จ) การวางแผนโครงการ (Project Programing) เมื่อได้รับอนุมัติในหลักการแล้ว ผู้วางแผนจะต้องวางแผนโครงการที่จะปฏิบัติให้ละเอียดพอควร ในขั้นนี้จะต้องใช้เทคนิคและกลวิธีในการปฏิบัติจริงอย่างมาก

ฉ) การขออนุมัติ (Authorization) หลังจากที่ได้วางแผนโครงการเรียบร้อยแล้ว ผู้วางแผนต้องนำเสนอเพื่อขออนุมัติดำเนินการและงบประมาณ โดยปกติจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการอยู่เสมอก่อนที่จะมีการดำเนินงาน ทั้งนี้

เพราะอาจจะไม่ได้รับงบประมาณเพียงพอ หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการไม่เห็นด้วยกับรายละเอียดบางอย่างในโครงการ ในบางกรณีแตกต่างกัน อาจจะมีผลไม่ได้รับงบประมาณหรือไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา

๒. การดำเนินงานตามโครงการ (Program Implementation)

การดำเนินงานตามโครงการทั้งในด้านการจัดการ (Management) และการควบคุม (Control) ซึ่งเป็นของคู่กันสำหรับการบริหารทั่วไปนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการซึ่งควบคุมโครงการการตรวจตราทรัพยากรต่าง ๆ ว่าได้ถูกนำไปใช้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพได้ผลตามวัตถุประสงค์หรือไม่ กระบวนการจัดการและควบคุมแบ่งออกเป็นหลายประการดังนี้

ก) การบริหารทั่วไป เช่น การจัดตั้งองค์กร การสั่งกำลังบำรุง การบริหารงานบุคคล และการติดต่อสื่อสาร การประสานงานระหว่างบุคคลภายในโครงการตั้งแต่ก่อนเริ่มงานจนกระทั่งโครงการนั้นเสร็จสิ้น จะทำให้ทุกฝ่ายเข้าใจถึงจุดประสงค์และนโยบายของโครงการการแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล จะทำให้โครงการเสร็จสิ้นไปด้วยดี

ข) การควบคุมกำหนดเวลาจำกัดของงานและการควบคุมรายจ่าย เช่น คอยตรวจสอบดูว่า งานเสร็จตามกำหนดหรือไม่ ใช้เงินเกินงบประมาณหรือไม่ เป็นต้น การควบคุมกำหนดเวลาและรายจ่ายนี้มีความสัมพันธ์กันมาก นอกจากนี้การควบคุมรายจ่ายและงบประมาณยังรวมถึงการพิจารณาหาทางลดรายจ่ายต่าง ๆ ของโครงการนั้น และการพยายามใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

ค) การทำรายงานเสนอผู้บังคับบัญชา ต้องกระทำเป็นระยะ ๆ ว่า โครงการที่กำลังดำเนินอยู่นั้นจะเสร็จทันตามกำหนดหรือไม่ ใช้งบประมาณอย่างไร จะต้องใช้เงินเพิ่มเติมหรือไม่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงบางประการในโครงการ

ง) การตรวจตราดูว่า โครงการนั้นกำลังดำเนินไปอย่างถูกต้อง

คามวัตถุประสงค์หรือไม่ การควบคุมและจัดการต้องคำนึงว่าผลงานที่ออกมาแล้ว และที่กำลังจะออกมาด้วย ในบางกรณีที่เป็นโครงการพัฒนา ผลกระทบจากโครงการนั้นอาจจะพอราบแล้วโดยสังเขปในขณะที่กำลังดำเนินงานอยู่

๓. การประเมินผลโครงการ (Program Evaluation)

โครงการทุกโครงการ ควรจะมีการประเมินผลอย่างตรงไปตรงมาและมีเหตุผล เพื่อจะได้อธิบายว่าโครงการที่เลือกปฏิบัตินั้นถูกต้องหรือไม่ มีประสิทธิภาพ, คุณภาพอย่างไร เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารในการวินิจฉัยสั่งการให้ถูกต้อง การประเมินผลโครงการจะมีขึ้นประมาณ ๓ โอกาส ในแต่ละโครงการ คือ

ก) การเลือกโครงการในระหว่างการวางแผนเพื่อให้ได้โครงการที่ดีที่สุดไปดำเนินการ

ข) ในระหว่างปฏิบัติงานอยู่นั้น อาจจะมีการประเมินผลไปพร้อม ๆ กัน เพื่อจะได้อธิบายว่าโครงการนั้นกำลังดำเนินไปตามแผนหรือความประสงค์หรือไม่ วิธีปฏิบัติอยู่นั้นถูกต้องและดีที่สุดหรือไม่ หรือการดำเนินงานก้าวหน้าไปได้สักแค่ไหน การประเมินผลในระหว่างการดำเนินงานนี้อาจมีขึ้นหลายครั้ง และไม่ใช้เป็นเพียงการติดตาม (Monitoring) โครงการเท่านั้น เพราะผู้ประเมินผลจะต้องตัดสินใจว่าการปฏิบัตินั้นถูกต้องและได้ผลเพียงไร ต่างจากการติดตามอย่างธรรมดา ซึ่งไม่ต้องการตัดสินใจอะไร

ค) เมื่อโครงการเสร็จสิ้นไปแล้ว อาจจะมีการประเมินผลเพื่อดูว่าโครงการนั้น สามารถแก้ไขปัญหาหรือเป็นทางออกที่ดีที่สุดหรือไม่ ให้ผลอะไรบ้างทั้งทางตรงและทางอ้อม

กระบวนการหรือขั้นตอนในการบริหารโครงการทั้งกล่าวนั้นเป็นกระบวนการบริหาร -โครงการตามปกติทั่ว ๆ ไป อย่างไรก็ตาม การบริหารโครงการแต่ละ

โครงการอาจมีขั้นตอนหรือลำดับกระบวนการที่แตกต่างกันไปบ้าง ขึ้นอยู่กับนโยบาย จุดประสงค์ ปัญหา ฯลฯ ที่แตกต่างกันออกไป แต่โดยสรุปแล้ว ทุกโครงการ จะต้องผ่านการกลั่นกรองอย่างดีในกระบวนการใหญ่ ๆ ๓ ขั้นตอน คือ การเตรียมโครงการ การดำเนินการ และการประเมินผลโครงการตั้งไว้แล้วนั่นเอง

การบริหารโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี

ก่อนที่จะกล่าวถึงการบริหารโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี จำต้องทราบถึงความเป็นมาของการบริหารโครงการในประเทศไทย ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสียก่อน การบริหารโครงการในประเทศไทยมีสาเหตุมาจาก การขยายกิจกรรมของรัฐบาลใ้การจัดทำแผนงบประมาณประจำปีแม้จะช่วยให้ประเทศไทยมีความเจริญขึ้นตามลำดับแต่ค่อนข้างช้า พอถึงยุคสงครามโลกครั้งที่ ๒ คนไทยก็เห็นสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าของต่างประเทศอย่างชัดเจน จึงอยากเอาอย่างบ้าง ต่อมาเมื่อมีต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การสหประชาชาติและสหรัฐอเมริกายื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ ผู้นำของประเทศขณะนั้น คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม และคนอื่น ๆ ก็รับเอาความคิดใหม่ ๆ ในการพัฒนาบ้านเมืองมากขึ้น ได้ติดต่อกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งในด้านวิชาการและการเงิน

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่รัฐบาลพยายามติดต่อบริษัทเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น ก็ติดขัดเรื่องแผนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศหรือองค์การผู้ที่ให้ความช่วยเหลือนั้นจำเป็นต้องมีโอกาสพิจารณาโครงการ ซึ่งแสดงงานที่ประเทศผู้ต้องการรับความช่วยเหลือประสงค์จะดำเนินการว่ามีคุณสมบัติสมควรจะได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการหรือไม่ ซึ่งแผนงานเหล่านี้จะช่วยให้เขาสามารถประเมินข้อดีข้อเสียและเข้ามาช่วยเหลือได้ถูกต้อง ในระยะต่อมารัฐบาลไทยได้ปรับปรุงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาทั้งหลาย เสนองงานที่โครงการจะดำเนินการ

ขึ้นมาในลักษณะ เป็นโครงการ เพื่อขอกู้เงินหรือเพื่อรับความช่วยเหลือทางการเงิน แต่โครงการเหล่านี้กระทำอย่างอิสระมิได้ประสานรวมกันในรูปแบบของแผนพัฒนา เศรษฐกิจ มิได้มีการจัดลำดับความสำคัญหรือความสัมพันธ์ในทาง เศรษฐกิจของ โครงการซึ่งกันและกัน หากเห็นว่ากิจการใดเป็นสิ่งที่ต้องกระทำโดยด่วนเพื่อเป็น รากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ หน่วยงานนั้นก็จะเริ่มดำเนินงานไป โครงการ ที่กำเนิดขึ้นในสมัยนี้ก็ได้แก่ โครงการสร้างถนนมิตรภาพ โครงการปราบไข้จับสั้น โครงการวิจัยการเกษตร โครงการปรับปรุงและบูรณะการทำเรือและการรถไฟ โครงการชลประทานเขื่อนชัยนาทและโครงการไฟฟ้ายันฮี เป็นต้น °

วิวัฒนาการของการเสนอเรื่องเป็นโครงการเช่นนี้ ยังไม่ดีพอสำหรับ สมัยใหม่ ซึ่งเห็นว่ารัฐบาลควรมีการคิดและจัดทำโครงการพัฒนาประเทศรวม กันให้เป็นปึกแผ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาจัดสรรทรัพยากรของชาติได้เป็นไป อย่างสอดคล้องต้องกันและเพื่อให้เกิดพลังนำประเทศไปสู่ความเจริญ ดังนั้น ใน ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนจาก กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และ ดร. จอห์น เอ โลฟทัส (John A. Loftus) ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและการคลังชาวอเมริกัน คณะ กรรมการชุดนี้มีหน้าที่ศึกษาสภาพความต้องการของรัฐบาลไทยในอันที่จะดำเนินการ พัฒนาประเทศอย่างมีแบบแผน เมื่อคณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอรายงานให้รัฐบาล ทราบแล้ว รัฐบาลก็ได้ติดต่อกับองค์การสหประชาชาติ ให้เข้ามาช่วยเหลือในด้าน

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, "แผนพัฒนาประเทศกับการพัฒนาประเทศไทย," ในการวางแผนพัฒนาประเทศไทย : การวิเคราะห์โครงสร้างและกระบวนการวางแผนพัฒนาระยะที่ ๓ (สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), หน้า ๓๐.

วิชาการ และแนะแนวทางพัฒนาให้แก่วัฒนบาลไทย องค์การนี้ได้ตกลงส่งคณะ
ผู้เชี่ยวชาญของ ธนาคารโลกชุดหนึ่งมาช่วยเหลือรัฐบาลไทย ผู้เชี่ยวชาญชุดนี้
ได้แบ่งหน้าที่กันดำเนินการศึกษารวบรวมสภาพเศรษฐกิจและความต้องการพัฒนาของ
ประเทศไทยโดยละเอียด ในที่สุดได้เสนอเอกสารชื่อว่า "โครงการพัฒนาของ
รัฐสำหรับประเทศไทย" ต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณา แต่รัฐบาลของ จอมพล ป.
พิบูลย์สงคราม มีทัศนะพิจารณาคำเป็นการ อย่างไม่ดี จอมพล สฤษดิ์
ชนะรัชต์ เข้าทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน

จอมพล สฤษดิ์ ชนะรัชต์ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติครั้งนั้นได้ประกาศ
เจตจำนงอย่างแน่วแน่ว่า คณะปฏิวัติถือว่าภารกิจในการวางแผนพัฒนาการ
เศรษฐกิจแห่งชาติเป็นเป้าหมายสำคัญอย่างหนึ่งของการทำการปฏิวัติ ซึ่งจะต้อง
เริ่มงานให้จงได้ ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ก็พากันนำแผนพัฒนาประเทศ
มาใช้แล้ว ถ้าหากประเทศไทยมีแต่ไอ้เอ๋เห็นจะไม่ทันการ ด้วยการสนับสนุนจากคณะ
ปฏิวัติจึงกล่าว สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ชื่อในขณะนั้น) จึงได้รับเร่ง
ทำแผนพัฒนาประเทศฉบับแรกขึ้นมาโดยใช้เวลาระยะสั้นมาก คณะปฏิวัตินำความขึ้น
กราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตประกาศเป็นพระบรมราชโองการให้ใช้เป็นแผน

ศูนย์วิทยพัทยากร

อ่านรายละเอียดได้ใน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ,
โครงการพัฒนาการแห่งรัฐสำหรับประเทศไทย : รายงานของคณะสำรวจ
เศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (พระนคร :
กองการพิมพ์สำนักพิมพ์รัฐบาล, ๒๕๑๓) และ เสนาะ ภูนาทนต์ "ความเป็นมา
ของการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศไทย" ใน นโยบายการเงิน
การคลังและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย (นครหลวงกรุงเทพ ฯ :
โรงพิมพ์รามินทร์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๑๗ - ๑๑๘.

พัฒนาประเทศระยะ ๖ ปีแรก เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๓

จากเหตุการณ์ดังประมวลมานี้จะเห็นว่า สาเหตุที่ประเทศไทยต้องมีการ
เสนองานที่จะทำเป็นโครงการและต้องมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฯ นั้น นอกจาก
ความจำเป็นที่ต้องแก้ไขปัญหาค้นต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารประเทศที่สลับซับซ้อน
ยิ่งขึ้นทุกที ๆ แล้ว ก็คงนับว่ามีอิทธิพลมาจากโครงการช่วยเหลือวิชาการและ
เศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการที่ประเทศที่ค่อยพัฒนาทั้งหลายต่างค้นคว้าจัดทำแผน
พัฒนาประเทศอันเป็นการใหญ่ก็มีส่วนผลักดันให้ประเทศไทยต้องตัดสินใจก้าวตามให้ทันด้วย

สำหรับการบริหารโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีนั้น ตาม
ความเป็นจริงแล้วการบริหารโครงการทุกส่วนจะต้องเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว
ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีต้องเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารประเทศทุกด้านอยู่แล้ว โดย
เฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการบริหารโครงการนั้น คณะรัฐมนตรีมีส่วนอย่างมากทั้ง
ในการกระตุ้น ผลักดันให้เกิดการสร้างโครงการ การดำเนินงานโครงการ
 ตลอดจนการประเมินผลโครงการ แต่อย่างไรก็ตาม ภารกิจของคณะรัฐมนตรีในการ
บริหารประเทศมีมากมายเกินกว่าที่จะพิจารณาวินิจฉัยรายละเอียดต่าง ๆ ได้โดยตลอด
จึงต้องมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการช่วยสนับสนุนกรองงานต่าง ๆ ดังกล่าวให้เหลือ
แต่ประเด็นสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับปัญหาและนโยบายของรัฐบาลพอที่คณะรัฐมนตรีจะมี
เวลาพิจารณาตัดสินใจได้ในช่วงระยะเวลาที่ไม่มากจนเกินไป ดังนั้นการบริหาร
โครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีโดยตรงก็คือ ขั้นตอนของการขออนุมัติ
ในหลักการ โครงการ และการขออนุมัติงบประมาณ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่คณะรัฐมนตรี

จะต้องใช้หรือใครขออนุมัติข่าวสารเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ที่ได้ผ่านการกลั่นกรองมาแล้วนั้นในการประกอบการพิจารณาให้คล้ายพินิจคัดเลือกในขั้นสุดท้ายในอันที่จะนำโครงการที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและปัญหาที่กำลังประสบมาดำเนินการ

ขั้นการขออนุมัติหลักการและงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีนี้ ถ้าขึ้นไปดูกระบวนการบริหารโครงการที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็จะได้เห็นว่า เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการเตรียมโครงการ หรือเป็นขั้นตอนกึ่งกลางระหว่างการเตรียมโครงการกับการนำโครงการนั้นไปปฏิบัติซึ่งนับเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะการแข่งขันเสนอโครงการเพื่อให้ได้รับอนุมัติหลักการและงบประมาณ ซึ่งกระทำกันมาเป็นลำดับตั้งแต่ระดับแผนกกอง, กรม, กระทรวง จนถึงคณะรัฐมนตรี นั้น จะไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติเลยถ้าคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติ หรือการปฏิบัติตามโครงการอาจประสบปัญหาอย่างมากในกรณีที่โครงการนั้นถูกตัดงบประมาณออกไป จนต่ำกว่าขีดที่จะดำเนินการตามโครงการได้อย่างสะดวกและสมบูรณ์

อันเนื่องจากความสำคัญ of ขั้นตอนของการอนุมัติโครงการนี้เอง จึงน่าที่จะศึกษาว่าหน่วยงานในบ้างที่มีหน้าที่และบทบาทต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีต่อโครงการต่าง ๆ การทำงานของหน่วยงานเหล่านี้เป็นอย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อจะได้เข้าสู่ปัญหาที่แท้จริงอันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหานั้น ๆ ด้วย สารสำคัญเหล่านี้คือเนื้อหาสำคัญของการวิจัยเรื่องนี้ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในบทต่อ ๆ ไป

การแข่งขันต่อรองในการเสนอโครงการนี้ได้กล่าวอย่างละเอียด โดย ไกรยู้ทธ์ ชีรตยาสินันท์, " การเสนอของงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีการต่อรอง ประยุกต์," พัฒนาบริหารศาสตร์ ๑๕ (เมษายน ๒๕๑๘) : ๒๕๑ - ๒๗๘.

หน่วยงานที่มีหน้าที่ประจำในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี

เมื่อริเริ่มเสนอโครงการแล้ว โครงการก็จะถูกนำเสนอไปตามลำดับจนถึงสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีตัดสินใจต่อไป ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการประสานงานหรือเตรียมการ เสนอเข้าสู่การพิจารณาหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นจุดหรือหน่วยงานที่เรื่องและโครงการต่าง ๆ ผ่านเข้ามาเพื่อเตรียมจัดให้ถูกกระบวนการเสียก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป มีอำนาจหน้าที่ที่จะเปิดอ่านดูสาระเนื้อหาเพื่อตรวจสอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่ามีความคิดเห็นอย่างไรบ้าง หลังจากนั้นก็จะสรุปความคิดเห็นต่าง ๆ เสนอต่อท่านนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ตามปกติสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะไม่มีสิทธิที่จะเสนอว่าขอเสนอโครงการใดเป็นเรื่องนอกเหนือนโยบายของรัฐบาล หรือวิธีการปฏิบัติราชการแต่อย่างใด

โดยสรุป สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ ๓ ด้าน คือ เรื่องที่จะนำขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, เรื่องที่เกี่ยวกับการประชุมคณะรัฐมนตรี และการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ รัฐสภา และฝ่ายบริหาร หน่วยงานนี้จัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๕ กอง คือ กองกลาง กองการประชุม คณะรัฐมนตรี กองนิติกรรม กองประกาศิต และกองโรงพิมพ์ กองที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับการบริหารโครงการก็คือ กองการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับบรรดากิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเสนอเรื่องเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี การจัดระเบียบวาระการประชุม การจดบันทึกการประชุม การแจ้งและยืนยันมติคณะรัฐมนตรีต่อหน่วยราชการ รวบรวมและจัดระเบียบรายงานการประชุม มติ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

กองการประชุมคณะรัฐมนตรีจัดแบ่งออกเป็น ๔ งานย่อย คือ
(ดูภาคผนวก)

๑. งานธุรการ
๒. งานเสนอขอรับหลักการและนโยบาย
๓. งานเสนอขออนุมัติ
๔. งานรวบรวมมติ

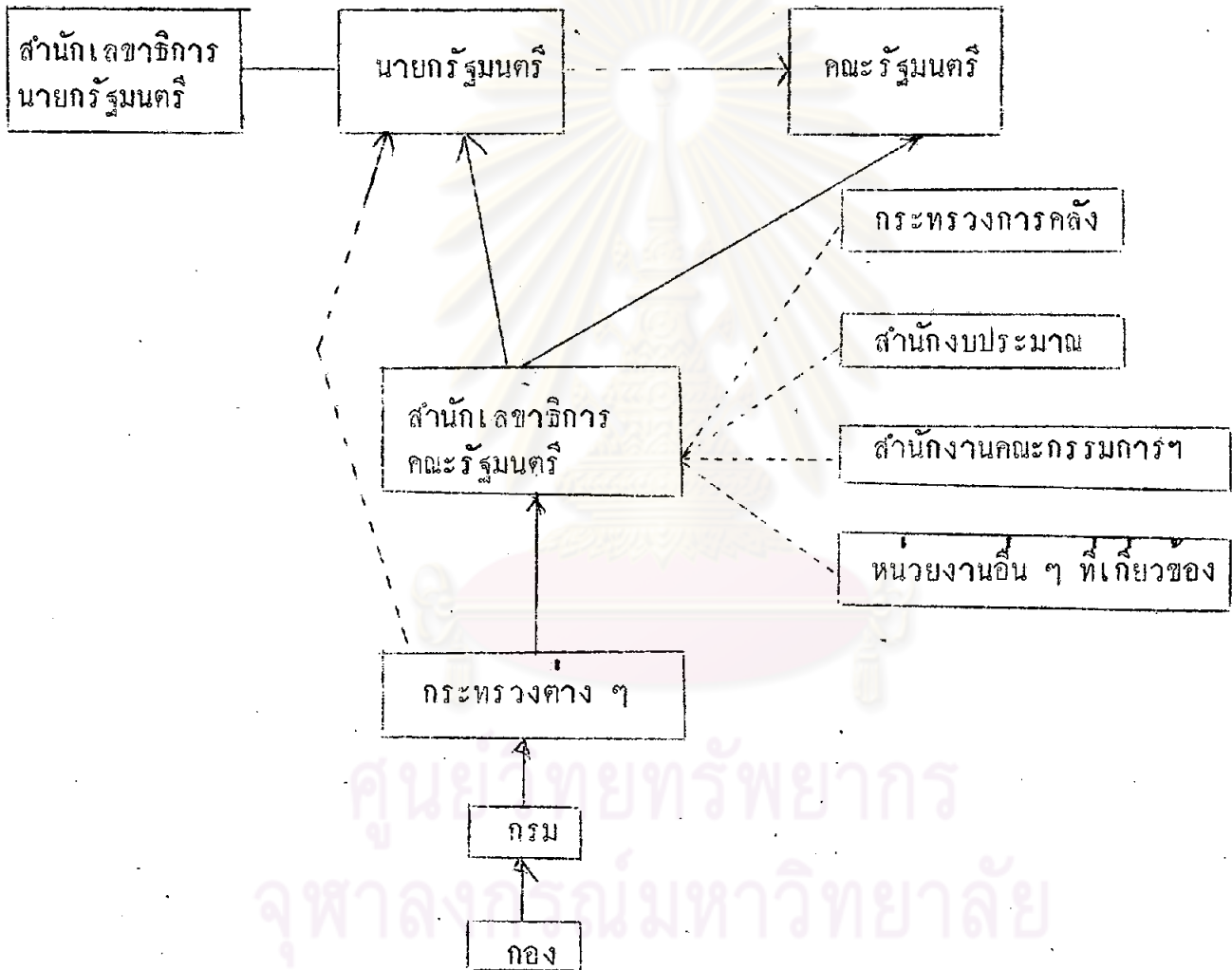
ตามปกติเรื่องที่มาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น มาจาก ๒ ทางด้วยกันคือ ทางหนึ่งมาโดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี อีกทางหนึ่งมาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ (เพราะมีมติคณะรัฐมนตรีระบุไว้ให้รัฐมนตรีว่าการเป็นผู้ลงนาม) ข้อเสนอของกระทรวงจึงขึ้นมาได้ ๒ ทาง ทางแรกได้แก่ เรื่องต่าง ๆ ที่มีได้รับอนุญาตให้ส่งผ่าน ทางที่สองคือ เรื่องที่ส่งตรงมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามที่ได้รับอนุญาตจากนายกรัฐมนตรี หรือมีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติไว้แล้ว ได้แก่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายงานความก้าวหน้าในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ทำ หรือรายงานของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (เช่น เรื่องบรรจุ เลื่อนต้ง เลื่อนตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ การลาออกของข้าราชการ ฯลฯ)

สำหรับโครงการต่าง ๆ นั้น มักจะส่งตรงมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยตรง เพราะเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาร่วมกันอยู่แล้ว (นอกจากนี้รัฐมนตรีอาจนำเรื่องหรือโครงการไปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง

อมร รัชศาสตร์, "สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนา นโยบาย
ในประเทศไทย," พัฒนบริหารศาสตร์ ๑๕ (มกราคม ๒๕๑๔) : ๓๖.

แผนภูมิ

แสดงขั้นตอนการเสนอเรื่องและโครงการมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา



.....

วิธีแรก (ขั้นตอนปกติ)

วิธีที่สอง (ขั้นตอนพิเศษ)

การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่เป็นเรื่องรีบด่วน ลับ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง ซึ่งก่อนจะเสนอขึ้นในที่ประชุม จะต้องได้รับอนุญาตจากนายกรัฐมนตรีในที่ประชุมนั่นเองเสียก่อน และจะถือว่าเป็นเรื่องในวาระที่ว่าด้วยเรื่องที่ประธานจะแจ้งให้ที่ประชุมทราบ)

เมื่อเรื่องมาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว เจ้าหน้าที่จะตรวจดูว่าข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เสนอมานั้นเพียงพอแก่การพิจารณาหรือยัง ถ้าข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ความเห็น งบประมาณ ฯลฯ ยังไม่เพียงพอแก่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะได้ติดต่อขอความเห็นชอบ ความกระจ่าง หรือความเห็นจากหน่วยที่เกี่ยวข้องเสียก่อน หลังจากนั้นก็จะเตรียมสรุปแลข้อเท็จจริง เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ตามปกติคณะรัฐมนตรีจะประชุมกันสัปดาห์ละครั้งในวันอังคารตามระเบียบวาระต่าง ๆ ดังนี้

๑. เรื่องที่ประธาน (นายกรัฐมนตรี) จะแจ้งให้แก่ที่ประชุมทราบ หลังจากประธานแจ้งแล้ว รัฐมนตรีที่จะขอเสนอเรื่องพิเศษจะขออนุญาตนายกรัฐมนตรีเสียก่อน แล้วจึงเสนอเรื่องของตน ตามปกติเรื่องประเภทนี้จะมีสัก ๕ - ๑๐ เรื่องทุกครั้ง

๒. เรื่องที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีบรรจุเข้าไว้ในวาระการประชุม งบประมาณสัปดาห์ละ ๑๐ เรื่อง

๓. เรื่องที่เสนอเพื่ออนุมัติที่ไม่เป็นปัญหาจะต้องอภิปรายกันมาก เรียกกันทั่วไปว่า "วาระหักท้วง" ที่จะมีประมาณครั้งละ ๓๐ - ๔๐ เรื่อง ถ้าไม่มีรัฐมนตรีผู้ใดหักท้วงหรือคัดค้านในรายการใด ก็จะถือว่าได้รับอนุมัติหมด

๔. เรื่องที่เสนอเพื่อทราบ มีประมาณ ๒๐ รายการ ได้แก่เรื่องประเภทรายงานของคณะกรรมการต่าง ๆ รายงานการศึกษาและงานของข้าราชการที่ไปประชุมต่างประเทศ ฯลฯ ตามปกติจะไม่มีกรอภิปรายหรือลงมติคัดค้านในเรื่องเหล่านี้

สรุป

การบริหารโครงการเป็นกระบวนการบริหารที่แตกต่างไปจากการบริหารทั่วไป ทั้งนี้เพราะการบริหารโครงการมีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในตัวของมันเอง การบริหารโครงการต้องใช้ทั้งความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารทั่วไป และเทคนิคกลวิธี ความชำนาญ ตลอดจนประสบการณ์ในการปฏิบัติงานจริง ๆ นั้นย่อมหมายถึงว่าผู้ที่ทำหน้าที่บริหารโครงการจำเป็นจะต้องรอบรู้ทางทฤษฎีและมีความสามารถนำทฤษฎีมาปฏิบัติ ก็เป็นทั้งนักทฤษฎีและนักปฏิบัติไปพร้อมกัน ซึ่งในสภาพสังคมปัจจุบันต้องการบุคคลประเภทนี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารงานของรัฐ ทั้งนี้ก็เพราะการบริหารโครงการเป็นการแข่งขันเสนอทางเลือกแก่รัฐบาล ในการที่จะนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ในโครงการที่มีอยู่มากมาย

การบริหารโครงการแม้จะมีลักษณะพิเศษในตัวเอง แต่ก็มีความสัมพันธ์อย่างแยกกันไม่ได้กับการบริหารทั่วไป การงบประมาณ การคลัง ตลอดจนนโยบายของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการขออนุมัติหลักการและงบประมาณซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะรัฐมนตรีผู้บริหารประเทศที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่มีอยู่ทั้งหมดตัดสินใจคัดเลือกโครงการไปปฏิบัติ ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจคัดเลือกโครงการของคณะรัฐมนตรีมีหลายประการ เช่น การเมืองภายในและนอกประเทศ, เศรษฐกิจ, สังคม ฯลฯ เป็นต้น แต่ในการวิจัยครั้งนี้จะมุ่งศึกษาถึงปัจจัยในค่านหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ทางการปฏิบัติงาน เป็นหน่วยที่ทรงงานและป้อนข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ แก่คณะรัฐมนตรี หน่วยงานดังกล่าวที่สำคัญและจะศึกษาในที่นี้คือ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังจะได้กล่าวในย่อหน้าต่อไป.