

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช



		รายงานวิจัยใน โครงการการบริหาร เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม	
		มูลนิธิ สถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนา ประเทศไทย	

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

โดย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

รายงานผลการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
(ระยะที่ 2 ปีที่ 1 : เอกสารหมายเลข 4)

ของ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION

Prepared in accordance with the terms of reference

of Project supported by

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

คำนำ

การศึกษานี้ ได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจาก เลขานุการ และรองเลขานุการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นายไพฑูริ์ ปิ่นเปี่ยมวิทย์) นอกจากนี้ ยังได้รับความช่วยเหลือในการให้คำปรึกษา และการสัมภาษณ์ จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ สมัยต่างๆ อีกหลายท่าน อาทิเช่น นายพงษ์ สารสิน นายอาพันธ์ ปิ่นยารชุน พล.ร.อ. สันติ บุญยะชัย นายไพจิตร เอื้อทวีกุล นายชาติรี โสภณพิช นายสม จาตุศรีนิทก์ นายวีรพงษ์ รามางกูร และนายนิพนธ์ พุกกะณะสุต นอกจากนี้ ยังได้รับการร่วมมือช่วยเหลือในการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งจากรัฐมนตรี ผู้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ผู้ไม่ประสงค์จะออกนามอีกท่านหนึ่ง

ในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยได้รับการช่วยเหลือด้านข้อมูลอย่างดียิ่งจาก นายสันติ บางอ้อ และนายมนชัย วัฒนโกเมร

ในการบริหารงานวิจัย นางสาวปิยนฎ วัฒนคุณ และ นางสาวชุติมา อาจหาญพิชิต ได้ช่วยเหลืออย่างดียิ่ง

ผู้วิจัยขอขอบคุณทุกๆ ท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ສາຣນັ້ນ

	หน้า
คำนำ	i
สารบัญ	ii
สรุปสาระสำคัญของรายงาน	iv
Executive Summary	vii
บทที่หนึ่ง บทนำ	1
ความสำคัญของเรื่อง	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษา	2
วิธีการศึกษา	3
ระยะเวลาในการศึกษา	3
ตัวแบบในการศึกษา	3
องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง	5
การเสนอเรื่อง	7
บทที่สอง สภาขนาดเล็ก และลักษณะเด่นของการเปลี่ยนแปลงเชิงอรรถ	8
เชิงอรรถ	18
บทที่สาม จุดกำเนิดและการเปลี่ยนแปลงในอาณัติ-อำนาจหน้าที่และองค์ประกอบ	19
การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ	28
กระบวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ	36
การจัดทำ การแจ้ง และการติดตามมติ	38
เชิงอรรถ	41
บทที่สี่ สรุป และข้อเสนอแนะ	43

บรรณานุกรม

- ภาคผนวก (1)
- ภาคผนวกที่ 1 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 195/2525
เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ (2)
- ภาคผนวกที่ 2 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 84/2526
เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (4)
- ภาคผนวกที่ 3 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 111/2529
เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (6)
- ภาคผนวกที่ 4 มติคณะรัฐมนตรีมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรี (8)

**สรุปสาระสำคัญของรายงาน
คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ**

ชัชอนันต์ สมุททนิต

1. สภาพปัจจุบัน

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2526 จากต้นเค้าคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อปลายปี 2523

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ หรือ รศก. เกิดจากความจำเป็นทางการบริหารนโยบายและการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้มิติการเมืองเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารเศรษฐกิจมากขึ้น ให้ทำหน้าที่ตั้งรับและประสานความขัดแย้ง อันพ้องมีจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมือง หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นแกนกลางที่จะประสานนโยบายเศรษฐกิจด้านต่างๆ ให้สอดคล้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนาของประเทศ

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ปฏิบัติงานในกรอบการประนีประนอมระหว่างฝ่ายต่างๆ โดยมีฝ่ายเลขานุการทำหน้าที่เลือกสรร จัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่เข้าสู่การพิจารณา โดยในการพิจารณา นั้น นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ประสาน ประนีประนอม ลดความขัดแย้ง และเลี่ยงการตกลงต่อรองทางการเมือง เมื่อมีมติก็แจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ จึงเท่ากับคณะกรรมการชุดนี้ตัดสินใจนโยบายทางเศรษฐกิจได้ด้วย ทั้งนี้บทบาทสำคัญขึ้นกับภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเทคโนโลยีและกลุ่มนักวิชาการในการเตรียมและป้อนข้อมูล และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการกำกับและบริหารนโยบายเศรษฐกิจด้วย

2. สภาพปัญหา

ปัญหาของ รศก. อยู่ทุกระบบงานทั้งหมดของ รศก. คือ

(1) การที่นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจการบริหาร แต่งตั้งคณะกรรมการ รศก. และให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการต่างๆ ได้ แล้วอาศัยมติ ครม. ให้อำนาจแก่ผลการตัดสินใจของคณะกรรมการว่าเป็นมติ ครม. ด้วยนั้น เป็นการขัดกับหลักการทำงานในระบบคณะรัฐมนตรี

(2) การปฏิบัติงานปัจจุบันเน้นการให้ข้อมูล ความรู้ และทางเลือกนโยบายแก่ตัวนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก มิได้เน้น รศก. ทั้งคณะ

(3) การจัดระบบงานที่เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจยังไม่เหมาะสม และไม่เป็นระบบเท่าที่ควร

(4) ความสนับสนุนและความเอาใจจริงเอาใจของผู้นำทางการเมือง

3. แนวทางพัฒนา

- (1) จัดระบบคณะกรรมการรัฐมนตรีให้มีคณะกรรมการชุดย่อยต่างๆ และ จัดให้ รศก. เป็นคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีชุดหนึ่ง มีขนาดเล็ก แต่สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้ และให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการร่วม
- (2) ควรพัฒนา รศก. ให้เป็นแกนกลางในการประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยมีระบบสนเทศ เพื่อการตัดสินใจสนับสนุน รศก. ทั้งคณะ
- (3) กำหนดเรื่องที่จะนำเข้าสู่ที่ประชุม รศก. ให้ชัดเจน
- (4) กำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการเสนอเรื่องและบันทึก และควรกำหนดความยาว กับจัดแบบฟอร์มเสนอเรื่อง
- (5) จัดบทบาทและความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างฝ่ายเทคโนโลยี-นักวิชาการกับฝ่ายการเมือง โดยให้ฝ่ายแรกเป็นฝ่ายเสนอข้อมูล ความเห็น ทางเลือก เพื่อการตัดสินใจที่เหมาะสม ส่วนฝ่ายหลังเป็นฝ่ายพิจารณาตัดสินใจ

ภาพแสดงข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.)

สภาพปัญหา

1. สถานภาพไม่สอดคล้องกับหลักการทำงานในระบบคณะรัฐมนตรี
2. เน้นการสนับสนุนนายกรัฐมนตรีมิได้เน้นคณะรัฐมนตรี
3. การจัดระบบงาน
4. ความสนับสนุนของผู้ว่าการเมือง

ข้อเสนอแนะ

1. ปรับปรุงการจัดระบบคณะรัฐมนตรี
2. พัฒนา รศก. เป็นแกนประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ มีระบบสนับสนุน
3. กำหนดเรื่องเข้าประชุมให้ชัดเจน
4. กำหนดกฎเกณฑ์การนำเสนอเรื่อง
5. จัดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างเทคโนโลยี-วิชาการกับฝ่ายการเมือง

ประสิทธิภาพของ รศก. ในฐานะแกนกลางประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจภายในและระหว่างประเทศอย่างเหมาะสม

Executive Summary

The Economic Cabinet

Chai-Anan Samudavanija

1. Research Methodology

The Economic Cabinet is a recent phenomenon in Thailand. It was created amidst the rapid social and economic changes of the 1970s which resulted in the extensive expansion of the bureaucracy at all levels. At the same time central policy agencies also increased their role in the national economic and fiscal planning; however what was lacking were the mechanisms to manage national economic policy. Within this context the Economic Cabinet was created in 1980.

This study was made with the following objectives.

1. To study the environment which produced a new decision-making structure for economic policy and measures (the Economic Cabinet).
2. To analyze the role of the Economic Cabinet and the outcome of its role.
3. To analyze the institutionalization of the Economic Cabinet and make recommendations regarding its acceptance.
4. To compare findings of this study of the Economic Cabinet with findings involving other central policy bodies.

As there is a dearth of literature/information on the Economic Cabinet, the researcher mainly relied on accessible documents and in particular on information collected through interviews with individuals involved. It goes without saying that the issue of confidentiality which shadowed the activities of the Economic Cabinet was a major constraint in obtaining information for this study.

2. Major findings

The Economic Cabinet was created out of the pressing need to cope with rapid world and national economic change. Initially (in 1980), it was designed to serve as an inner cabinet administering national economic policy and as a monitoring mechanism for policy implementation. Therefore the early Economic Cabinet was a small informal body offering economic advice to the government. It was chaired by a Deputy Prime Minister.

Two years later, a new Economic Cabinet was formed. This time the Prime Minister himself served as chairman and the Economic Cabinet grew in size. Also, as its role somewhat overlapped with other central policy agencies (such as the National Economic and Social Development Board, and the Budget Bureau,) it had to steer its course very carefully in order to avoid conflicts with these agencies. This was successfully achieved because of two factors: (1) the Prime Minister made a personal effort to push operations; and (2) the secretariat staff (the NESDB) was skillful and sensitive in supporting the Economic Cabinet. Obviously, technocrats played major roles in the Economic Cabinet while participating political bodies were diverse; thus, there was a lack of dominance by or power concentration in any particular party.

The Economic Cabinet functioned through compromise among participating agencies. The Secretariat helped to screen the agenda and set priorities on issues to be reviewed. During Economic Cabinet discussions, the Prime Minister made compromises, reduced conflicts, and avoided political deals. Open and extensive debate in the Economic Cabinet gave way to adjusted ideas and conclusions. The adopted resolutions were submitted for acknowledgment by the Cabinet. In this sense, the Economic Cabinet could make its own economic policies. It was evident that leadership on the part of the Prime Minister played a significant role in the Economic Cabinet decision. Thus due to his role, critical information needed to support Economic Cabinet decisions was aimed mainly at the Prime Minister rather than at the Economic Cabinet as a whole.

Economic technocrats and academics prepared and fed information; therefore, the performance of the Economic Cabinet depended on the cooperation among technocrats and between technocrats and other civil servants or ministers.

The NESDB, which served as the secretary of the Economic Cabinet had an additional role added to its planning function. It could now supervise and administer economic policies without intervention or pressure from political bodies and without competition from other central policy agencies which did not participate in the Economic Cabinet. Members of the secretarial staff, however, did not regard this role as their major function. Also, due to personnel limitations, the NESDB could not devote

enough time to do this job as efficiently as it should have been done. The staff lacked clear direction as to the expectation of high officials on the role and authority of the Economic Cabinet. They could not expand their role to monitor the Economic Cabinet resolutions. And, other bureaucratic agencies felt that the NESDB took too dominant a role in economic policy.

3. Recommendations

Based on the above findings, it was recommended that the resolutions made by the Economic Cabinet needed approval (not mere acknowledgment) by the Cabinet. In fact, the Cabinet should appoint its own committee, small in size, consisting of economic ministers. The Secretary of the Cabinet should serve as the secretary of the committee. This committee might set up working groups or sub-committees drawing members from experts or representatives from various agencies. At the present time, as the Secretariat of the Cabinet lacks sufficiently skilled staff, the secretarial staff of the Economic Cabinet might function on a joint secretarial basis. On the one hand, the Secretariat of the Cabinet could take care of meetings and follow-up on Economic Committee resolutions. On the other hand, the NESDB could assist in preparing information and analyzing decision alternatives. Adopting this recommendation would reduce the level of political and bureaucratic hostility toward the NESDB. It would also help the Economic Committee receive information, opinions, and alternatives from various other sources.

In general, it is found that the most appropriate alternatives are those which allow politicians and technocrats-academics to work in a conducive environment. Both parties could work within their respective domains. The politicians would make decisions while the technocrats-academics proposed data, opinions, and alternatives as the bases for decision. In this context the Economic Cabinet would continue to function as a principal mechanism in the management and coordination of economic policy.

บทที่หนึ่ง บทนำ

ความสำคัญของเรื่อง

ความสำคัญของเศรษฐกิจที่มีต่อสังคมและการเมือง เป็นสิ่งที่มีความชัดเจนมากขึ้นในระยะสิบปีที่ผ่านมา นี้ทั้งนี้เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ-เอกชน-ประชาชน มีความเกี่ยวพันกันและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อาณาบริเวณของกิจกรรมในสามภาคครอบซ้อนกัน ความถี่ของความสัมพันธ์ได้ตอบกันมีเพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปก็ดี การเปลี่ยนแปลงในระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง-ราชการก็ดี ล้วนมีผลกระทบและผลสะท้อนต่อการดำเนินกิจกรรมของแต่ละระบบโดยตรง

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ความสัมพันธ์-พึ่งพาต่อกันระหว่างส่วนต่างๆ ของสังคม และพลังกดดันจากภายนอก ได้ก่อให้เกิดความจำเป็นในการแสวงหาโครงสร้างและวิธีการใหม่ๆ เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของการกิจเดิม หรือ ไม่ก็ เพื่อจัดการกับการกิจที่เกิดขึ้นใหม่ รวมตลอดไปถึงความพยายามที่จะคาดการณ์ล่วงหน้าและแสวงหาลู่ทาง มาตรการในการตั้งรับกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นด้วย

แม้ว่า รัฐและเอกชน จะมีแผนระยะยาวในการดำเนินการทางเศรษฐกิจและธุรกิจก็ตาม แต่ในครรลองของวิถีเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกวันนี้ การตัดสินใจทางนโยบาย ย่อมเป็นจุดสำคัญที่เชื่อมโยงเป้าหมายระยะยาวกับความจำเป็นในการจัดการกับปัญหาระยะสั้นและปัญหาเฉพาะหน้าอีกด้วย ดังนั้น กระบวนการตัดสินใจของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ-การแก้ปัญหาระยะสั้นและเฉพาะหน้า จึงแตกต่างไปจากกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เนื่องจาก สภาพแวดล้อมและความสัมพันธ์-ปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับการตัดสินใจเชิงนโยบายในวิถีเศรษฐกิจประจำวัน มีพลวัตสูงและต้องการการตอบสนองอย่างรวดเร็วทันการ นอกจากนี้ ยังเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นจริงเฉพาะหน้า มีมิติของพฤติกรรมมนุษย์ กลุ่มและสถาบัน เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงอีกด้วย ในขณะที่กระบวนการตัดสินใจเพื่อวางแผนนั้น มีลักษณะของการใช้ศาสตร์และเทคนิคขั้นสูงทางวิชาการ ข้อมูลต่างๆ ที่มีได้เกี่ยวข้องกับการเป็นฝ่ายใด ตลอดจนธาตุแท้ของการวางแผน ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เพื่อคาดการณ์ในระยะยาวที่เต็มไปด้วยสมมุติฐาน และความพยายามบ่งแผนกระดาษในการกำหนดความเป็นไปของระบบเศรษฐกิจ-สังคม

การศึกษา-วิเคราะห์ กระบวนการตัดสินใจเพื่อวางแผนพัฒนาเป็น **เรื่องที่มีผู้กระทำมากมาย** แต่สำหรับกระบวนการตัดสินใจในวิถีเศรษฐกิจประจำวันในระดับนโยบาย **ยังเป็นสิ่งที่ยังขาดการศึกษา-วิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ด้วยเหตุผลหลายประการที่จะกล่าวต่อไป**

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

ด้วยข้อจำกัดหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ การที่การทำงานของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นเรื่องปิดลับ และมีการเข้มงวดกวดขันมากในการอนุญาตให้บุคคลเข้าร่วมการประชุม ตลอดจนข้อมูลด้านเอกสารต่างๆ ก็ล้วนแต่เป็นความลับทั้งสิ้น ในประการที่สองกรรมการในคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่เป็นรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงในวงราชการ ส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้สัมภาษณ์ หรือยอมให้สัมภาษณ์ และมักไม่ค่อยเต็มใจที่จะให้ความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ตรงไปตรงมาตามความรู้สึกที่แท้จริง ในประการสุดท้าย ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจก็มีเพียงสองคน การจะศึกษาถึงกระบวนการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการ จึงไม่ใช่ประเด็นการวิจัยที่สำคัญถึงกับจะถือเอาว่าเป็นด้านหลักของการศึกษา

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ วัตถุประสงค์ของการศึกษาคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ จึงแตกต่างไปจากการศึกษาหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่นๆ ที่อยู่ในโครงการนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษานี้จะไม่มุ่งเน้นกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงานและการจัดการทรัพยากร ดังที่กระทำอยู่ในการศึกษาหน่วยงานต่างๆ หากจะเน้นในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ศึกษา-วิเคราะห์ สภาพแวดล้อมที่ก่อให้เกิดโครงสร้างการตัดสินใจใหม่ ในด้านนโยบายเศรษฐกิจและมาตรการทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
2. ศึกษา-วิเคราะห์ บทบาท-หน้าที่ของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจว่า มีบทบาท-หน้าที่อย่างไร การทำบทบาท-หน้าที่ มีผลดี-ผลเสียต่อการดำเนินนโยบาย-มาตรการทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด
3. ศึกษา-วิเคราะห์ ความเป็นสถาบันและกระบวนการสร้างสถาบัน (institutionalization) ของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เพื่อเสนอแนะแนวความคิด มาตรการ และวิธีการที่จะทำให้องค์การตัดสินใจนโยบายระดับสูงนี้มีความเป็นสถาบันได้รับการยอมรับว่าจะต้องมียุ่ และมีไว้เพื่อเป็นกลไกในการประสานแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับนโยบายเศรษฐกิจ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางของกระบวนการตัดสินใจที่ประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายเทคนิค โคมะตร กับฝ่ายการเมืองได้
4. ใช้ผลที่ได้จากการศึกษา เป็นส่วนประกอบในการศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อหาแนวทาง หรือตัวแบบในการปรับปรุงการจัดการ และกระบวนการตัดสินใจ เพื่อให้เป็นเครื่องช่วยการจัดการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อไป (ซึ่งการศึกษาเปรียบเทียบนี้นี้จะกระทำในปีที่สามของโครงการ)

วิธีการศึกษา

1. ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง มติ เท่าที่ได้รับการเปิดเผย และมีใช้ความลับ
2. สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่และกรรมการซึ่งเป็นรัฐมนตรี ตลอดจนบุคคลในภาคเอกชน โดยเฉพาะในคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)
3. สัมภาษณ์บุคคลที่มีได้เป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ แต่อยู่ในคณะรัฐมนตรีและ/หรือหน่วยงานทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อตรวจสอบความคิดเห็นและทัศนคติที่มีต่อบทบาท-หน้าที่ของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
4. ศึกษาแนวความคิด-หลักการปฏิบัติของระบบคณะรัฐมนตรีต่างประเทศ ที่อาจนำมาเป็นแนวทางปรับใช้ กับการปรับปรุงรูปแบบ บทบาท-หน้าที่ และการดำเนินงานของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

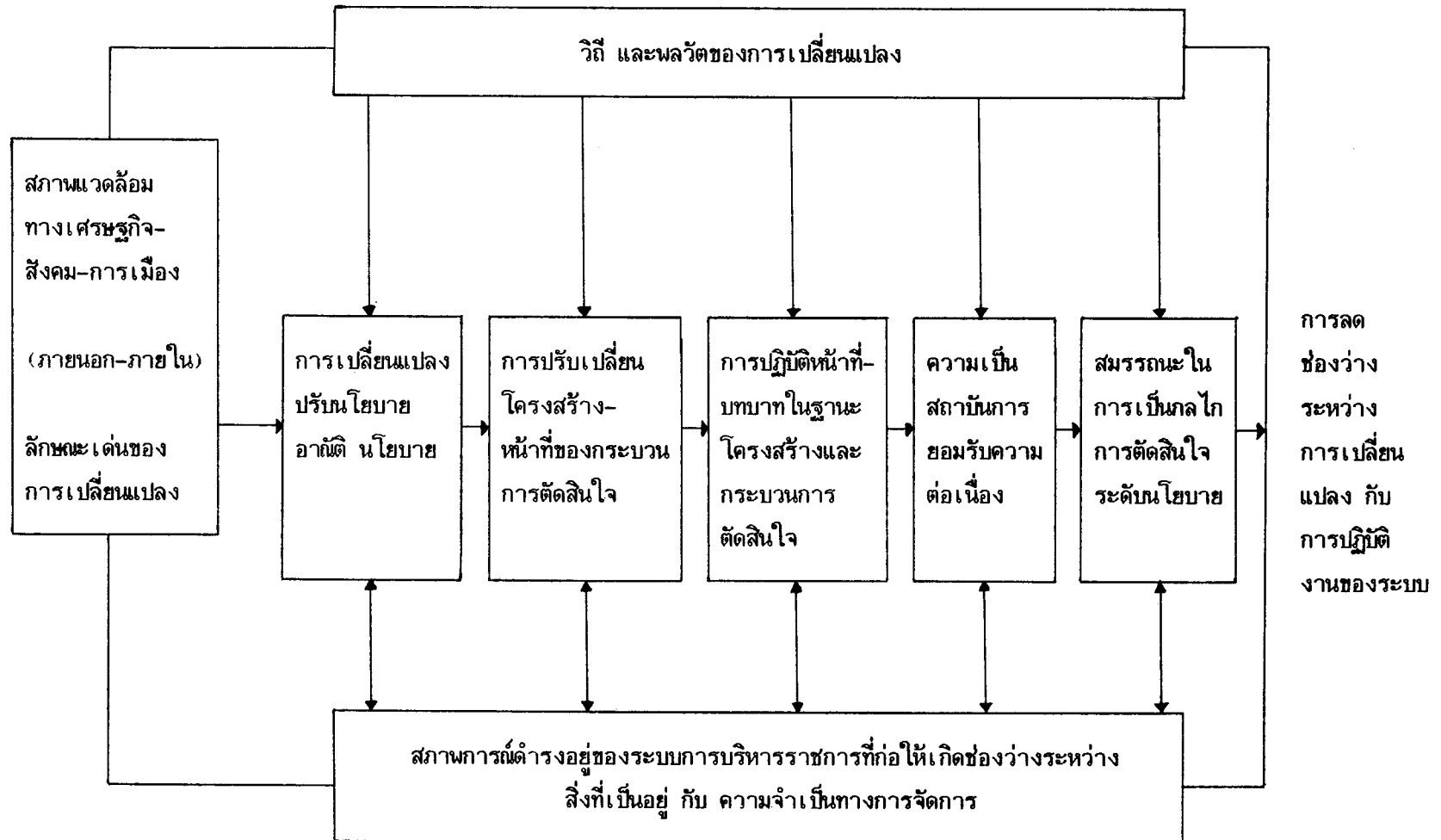
ระยะเวลาในการศึกษา

12 เดือน (มกราคม - ธันวาคม 2531)

ตัวแบบในการศึกษา

ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา มีตามแผนภาพที่ 1.1

แผนภาพที่ 1.1
 ตัวแบบการศึกษา



ในตัวแบบนี้มีกลุ่มตัวแปร 4 ตัว คือ

1. ตัวแปรด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม-การเมืองภายนอกและภายใน และลักษณะเด่นของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งกำหนดเงื่อนไขใหม่สำหรับกลไกทางการบริหาร
2. ตัวแปรด้านวิถีและพลวัตของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งดำเนินไปตลอดเวลาภายหลังจากที่เงื่อนไขใหม่ได้เกิดขึ้นแล้ว
3. ตัวแปรด้านการดำรงอยู่ของสภาพการณ์ในระบบการบริหารราชการ ที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างเงื่อนไขใหม่ และผลของการปฏิบัติที่งานเสมอ
4. ตัวแปรด้านกระบวนการปรับตัวในขั้นตอนต่างๆ ของส่วนหนึ่งของระบบการบริหารราชการ ที่จะก่อให้เกิดความเป็นสถาบันของโครงสร้าง-หน้าที่-กระบวนการตัดสินใจใหม่ เพื่อจัดการกับช่องว่างที่เกิดจากความแตกต่างระหว่างเงื่อนไขใหม่กับการปฏิบัติงานประจำวันและจะนำไปสู่การมีสมรรถนะในการจัดการลดช่องว่างนั้น

การที่ตัวแบบนี้มีจุดเน้นอยู่ที่ กระบวนการพัฒนากลายเป็นสถาบัน เพื่อเป็นพื้นฐานและเงื่อนไขสำคัญต่อการปฏิบัติการกิจ และเพิ่มสมรรถนะของกลไกการตัดสินใจ ก็เนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจนั้น มีข้อจำกัดหลักของรัฐ หรือเป็นสถาบันทางการเมือง หากเป็นเพียงกลไกดำเนินงานของรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี และอาศัยอำนาจจากอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจัดตั้งขึ้นเท่านั้น ต่อไปในอนาคต หากหัวหน้ารัฐบาลจะไม่จัดตั้งขึ้น หรือจัดตั้งขึ้นแต่ไม่เห็นประโยชน์ ไม่ให้ความสำคัญ กลไกนี้ก็จะไร้ความหมาย หรือไม่ก็ขาดประสิทธิผล จุดสำคัญก็คือหากกลไกนี้เป็นสิ่งที่จำเป็น ภายใต้สภาพการณ์อย่างไร หรือจะมีแนวคิดมาตรการอย่างไร จึงจะช่วยให้กลไกนี้ดำรงอยู่ได้ และสามารถเป็นแหล่งสำคัญในการตัดสินใจทางนโยบาย พร้อมทั้งมีบทบาทในการประสานประโยชน์ระหว่างพลังด้านต่างๆ ที่มีอยู่ และปฏิสัมพันธ์กันภายใต้ระบอบการเมืองและระบบเศรษฐกิจ-สังคม ซึ่งจะต้องสามารถจัดการกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว-รุนแรง ที่มีความสลับซับซ้อน มีมิติทั้งภายในและภายนอกประเทศได้อย่างฉับไว-มีประสิทธิภาพได้

องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจโดยเฉพาะเจาะจง แม้ว่าจะมีการศึกษาที่เกี่ยวข้องทางอ้อมก็ตาม การศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจกับการเมืองในประเทศไทย มักจะเป็นการศึกษาตามแนวทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งมุ่งมองภาพรวมของความสัมพันธะระหว่างรัฐกับสังคม โดยถือเอาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-อำนาจ และกลไกอำนาจรัฐกับชนชั้นทางเศรษฐกิจระดับต่างๆ เป็นศูนย์กลาง

สำหรับงานด้านที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่ งานของตระกูล มีชัย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท

ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526 เรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย") ซึ่งเน้นหนักในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ตลอดจนบทบาททางการเมืองของกลุ่มธุรกิจ งานชิ้นนี้จะให้รายละเอียดที่เป็นประโยชน์ยิ่งในด้านบทบาทของนักธุรกิจกับพรรคการเมือง และความขัดแย้งของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลผสมก็ตาม แต่ก็มีได้ศึกษาถึงกลไกการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระดับสูง คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้

งานชิ้นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บทความต่างๆ ที่เสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2531 เรื่อง "ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย" จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (15-16 กุมภาพันธ์ 2531) และเอกสารที่เสนอประกอบการสัมมนา "ประเมินนโยบายเศรษฐกิจ 8 ปี เปรม" จัดโดยหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (4 เมษายน 2531)

สำหรับเอกสารชิ้นแรกนั้น ได้มีการกล่าวถึงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย (เมธี ครองแก้ว) ซึ่งเป็นการรวบรวมทฤษฎีและแนวคิดต่างๆ โดยกล่าวถึง ตัวแบบระบบการเมืองเศรษฐกิจไว้ด้วย แต่ก็มีได้นำเอาทฤษฎี-แนวคิดไปประยุกต์ เพื่อวิเคราะห์ การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย ส่วนบทความ "ภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย" (ชัยอนันต์ สมุทวณิช) ได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยไว้ โดยเสนอว่า ในระบอบกึ่งประชาธิปไตยนั้น โครงสร้างทางการเมืองแบบการมีส่วนร่วม เช่น กระบวนการทางรัฐสภา และทางอำนาจบริหารที่เชื่อมโยงโดยตรงต่อรัฐสภา มิได้เป็นโครงสร้างเอก หากเป็นโครงสร้างรองของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เพราะอีกเส้นหนึ่งของระบอบกึ่งประชาธิปไตย อันได้แก่ ข้าราชการ-นักวิชาการ เป็นกลุ่มผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แม้ว่าบทความนี้จะกล่าวถึงคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจไว้บ้าง ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทข้าราชการเทคนิค และนักวิชาการ ในกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ก็ยังมิได้อธิบายขยายความเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

ในบทความ "กลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและผลกระทบทางการเมือง" (ลิขิต ธีรเวคิน) นั้น ส่วนใหญ่เป็นการกล่าวถึงกลไกของ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมเป็นศูนย์กลาง แต่ก็มีได้นำเอา คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมาเป็นส่วนหนึ่งของภาววิเคราะห์

บทความอื่นๆ ในการสัมมนา "ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย" และ "ประเมินนโยบายเศรษฐกิจ 8 ปี เปรม" ล้วนแล้วแต่เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี โดยเน้นการวิเคราะห์นโยบายด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาชนบท โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก นโยบายการตลาดและราคาสินค้าเกษตร ภาวะดุลชำระเงินระหว่างประเทศ และการปรับค่าเงินบาท นโยบายส่งเสริมการส่งออก

หน้าต่างประเทศ และรัฐวิสาหกิจ นโยบายสถาบันการเงิน กรณีศึกษาเรื่องรัฐกับเหล้า การกำหนดราคา
อ้อย การผลักดันโครงการลงทุนด้านการขนส่ง การกำหนดนโยบายลดค่าเงินบาท นโยบายสินเชื่อ
ชนบท เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การศึกษาเหล่านี้ ยังมิได้นำเอากลไกการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ เช่น คณะกรรมการ
การรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ มาเป็นจุดศูนย์กลางของการศึกษา หากเป็นการศึกษาถึง กลไกการวางแผน
และการศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับนโยบายเฉพาะสาขา หรือเฉพาะเรื่อง อันทำให้ขาดการเชื่อมต่อ
ระหว่างการศึกษาการกำหนดนโยบายและแผน กับการบริหารนโยบาย

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นกลไกการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น
และใช้เป็นกลไกหลักในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ที่เกี่ยวกับการบริหารกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล
แต่ก็ยังไม่มีการศึกษาวิเคราะห์กลไกนี้อย่างเป็นระบบ

โดยสรุปแล้ว องค์ความรู้เกี่ยวกับการประกอบภารกิจของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
อย่างเป็นระบบและในรายละเอียดยังไม่ค่อยมีอยู่เลย จะมีก็แต่เพียงการศึกษาที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมดังได้
กล่าวมาแล้ว

การเสนอเรื่อง

การเสนอเรื่องจะแบ่งออกเป็น 4 บท คือ

1. บทนำ
2. บทที่สอง เป็นการเสนอสภาพแวดล้อม และลักษณะเด่นของการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการโต้
ตอบกับสภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้น ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
3. บทที่สาม เป็นการเสนอการวิเคราะห์ จุดกำเนิดและการเปลี่ยนแปลงในอาณัติ อำนาจ
หน้าที่ และองค์ประกอบ ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวคิดในเรื่องบทบาทของ รศก. ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่ง
มีผลโดยตรงต่อบทบาทและการปฏิบัติงานของ รศก. ในบทนี้จะได้ศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติ
งานของ รศก. ทั้งในระดับคณะกรรมการและฝ่ายเลขานุการ
4. บทที่สี่ เป็นการสรุปประเด็นสำคัญของการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทที่สอง

สภาพแวดล้อมและลักษณะเด่นของการเปลี่ยนแปลง

ภายหลังการปฏิวัติ เมื่อ 20 ตุลาคม 2501 ไม่ถึงปี รัฐบาลภายใต้การนำของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็จัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น เมื่อ 4 กรกฎาคม 2502 และเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2503 สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติก็ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกขึ้น เป็นแผนระยะเวลาดำเนินการ 6 ปี (2504-2509)

การจัดทำแผนพัฒนาฉบับแรกได้นำไปสู่การสร้างโครงสร้างทางการบริหาร เพื่อมาช่วยเกื้อหนุนเป็นเครื่องมือของคณะรัฐบาลที่เน้นความแข็งแกร่ง - การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หัวหน้าคณะรัฐบาลหลายองค์ด้วยกัน ที่สำคัญได้แก่ การจัดตั้งสำนักงานประมาณและการปรับปรุงสำนักงานนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เกิดขึ้นในสมัยแห่งการปฏิวัติ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ประเทศปลอดจากการมีโครงสร้างทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเป็นเวลาถึง 11 ปีเต็ม (2501-2511) ดังนั้น การดำเนินการจัดสร้างและปรับปรุงกลไกเพื่อรองรับการพัฒนากิจการนิคมอุตสาหกรรม (ซึ่งจะเป็นมิติที่สำคัญในสมัยต่อมา) การกำหนดกลไกรองรับการพัฒนากิจการนิคมอุตสาหกรรมที่สร้างขึ้น และเติบโตภายในระบบราชการ จัดว่า การเปลี่ยนแปลงด้านแผน-นโยบายเศรษฐกิจภาครัฐ และการปรับเปลี่ยนกลไกระบบราชการ เป็นสิ่งที่ถูกกำหนด และชี้นำ โดยข้าราชการอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด

การที่ระบบการเมือง-การบริหาร เน้นความสำคัญที่ตัวนายกรัฐมนตรี มีผลทำให้เกิดการสร้างระบบบริหารช่วยอำนวยการของตัวหัวหน้ารัฐบาลแทนที่จะเป็นการปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 ได้กระจายหน่วยงานกลางระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเดิมของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ออกไปอยู่ในโครงสร้างใหม่ถึง 4 หน่วยงาน คือ แทนที่จะมีแต่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กลับมีปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอื่นๆ อีกรวมแล้ว 26 หน่วย ในขณะเดียวกัน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกลับไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเกี่ยวกับภารกิจหลัก กล่าวคือ ยังคงมีการแบ่งกอง 4 กอง และ 11 แผนก

ดังนั้น กลไกทางการเมืองที่ขาดหายไป และกลไกทางการบริหารที่เป็นฝ่ายช่วยเหลือคณะรัฐมนตรี ก็มิได้รับการสร้างเสริม ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ นำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง-การบริหารไว้ที่ตัวบุคคล หรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงตำแหน่งเดียว โดยตัวระบบคณะรัฐมนตรีมีความอ่อนแอตลอดมา

ในขณะที่การเมืองและการบริหารถูกกำหนดและชี้นำโดยรัฐบาล แต่รัฐบาลไม่อาจควบคุมระบบและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด การลงทุนของภาครัฐในการก่อสร้าง ปรับปรุง ขยาย

พื้นฐานทางเศรษฐกิจในระยะแรกของแผนพัฒนา กลับเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเกษตรกรรม และพาณิชย์กรรมอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากการปลูกพืชใหม่ๆ เช่น ปอ ข้าวโพด มันสำปะหลัง เป็นต้น ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สอง (2510-2514) รัฐได้ทุ่มเททรัพยากรให้แก่การก่อสร้างทางหลวง ระบบชลประทานและการพลังงานจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตภาคอุตสาหกรรมจากอุตสาหกรรมดั้งเดิมเป็นอุตสาหกรรมสมัยใหม่ เป็นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และผลิตผลการเกษตรที่เป็นสินค้าส่งออกมีเพิ่มมากขึ้น จากข้าว ไม้ และยาง เป็น ปอ ข้าวโพด และมันสำปะหลังด้วย นอกจากนี้ก็มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ ทั้งโครงสร้างการนำเข้าและส่งออก มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาชีพและการจ้างงาน เกิดการขยายตัวของกรุงเทพฯ และบริเวณรอบนอก ทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางด้านการบริหารราชการ การพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการคมนาคมขยายตัวมากกว่าเมืองในภูมิภาคอื่นๆ และเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการกระจายรายได้ ซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มชนในภาคต่างๆ เป็นอันมาก¹

การดำเนินการของรัฐในการพัฒนาในระยะสิบปีแรก เป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียทางเศรษฐกิจ-สังคม ในเวลาต่อมาหลายประการ ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (2515-2519) และแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (2520-2524) ได้เกิดปัญหาความมั่นคง ปัญหาดุลย์การชำระเงิน ปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาการเสื่อมโทรมทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างรวดเร็วและรุนแรง อันมีผลกระทบถึงระบบเศรษฐกิจไทยโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบการเงินและการค้าระหว่างประเทศที่เริ่มระส่ำระสายควบคู่ไปกับการลดค่าของเงินดอลลาร์ และการรวมกลุ่มขึ้นราคาน้ำมันของประเทศผู้ส่งออก

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจของโลกเริ่มทรุดตัวลง ทำให้การลงทุนภายในประเทศชะงักงัน ส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานอย่างรุนแรง ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงนี้ ได้แก่ การขยายตัวของการก่อการร้ายภายในประเทศ ความขัดแย้งทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงในอินโดจีน

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ ในเดือนตุลาคม 2516 เป็นเงื่อนไขสำคัญของการกลับคืนของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มเป็นปัจจัยเพิ่มขึ้นในกระบวนการทางการเมืองและการบริหารอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังที่ได้ว่างเว้นไปเป็นเวลานาน นับแต่นั้นมา มิติทางการเมืองได้เข้ามามีส่วนสำคัญในการบริหารเศรษฐกิจมากขึ้นเป็นลำดับ

ในขั้นนี้อาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างรวดเร็ว และส่วนใหญ่เป็นไปตามธรรมชาติ นอกเหนือการควบคุมแทรกแซงของรัฐบาล รัฐบาลได้ขยายระบบราชการในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพราะรัฐนำการพัฒนา มาเป็นผลให้หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติสามารถขยายขอบเขตของกิจกรรมภายใต้เหตุผลของการพัฒนาได้อย่างมากมาย ในช่วง พ.ศ. 2512-2522 ระบบราชการไทยมี "แนวโน้มการขยายตัวมากขึ้นอย่างมหาศาลในลักษณะที่เป็นการสร้างอาณาจักร

ให้แก่ตนเองมากกว่าที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม เช่น ในระดับกรมมีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ที่ไปทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับความรับผิดชอบของกรม กระทรวงอื่นอยู่แล้ว ถึง 7 กรม มีเพียง 6 กรมเท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ๆ ในระดับกองมีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้ว หรือทำงานซ้อนกัน 454 กอง มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ใหม่เพียง 210 กอง แต่ก็ยังเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม กระทรวงอื่น 94 กอง มีเพียง 116 กอง หรือ ร้อยละ 16.3 เท่านั้น ที่เป็นงานใหม่แท้ๆ"²

การขยายตัวของระบบราชการในนามของการพัฒนานั้นแทนที่จะเป็นผลดี และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา กลับกลายเป็นอุปสรรคและปัญหาของการพัฒนา เพราะควบคู่ไปกับการขยายตัวของระบบราชการ ก็คือ การเพิ่มขึ้นของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ที่ก่อให้เกิดอุปสรรคและความล่าช้า ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายไทยนั้น มิได้มีการแยกแยะหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และส่งเสริมให้ชัดเจน แต่เน้นหนักไปทางด้านควบคุมมากกว่าอย่างอื่น นอกจากนั้นยังขาดความโปร่งใสที่จะแสดงให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถล่วงรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ภายใต้สถานการณ์แต่ละสถานการณ์ด้วย ปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ การที่กฎหมายไทยได้ให้อำนาจอย่างมากมายแก่อนุบัญญัติ ซึ่งข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการใช้ดุลยพินิจ³

ปัญหาของการพัฒนาจึงย้อนกลับเป็นลูกโซ่ กล่าวคือ การพัฒนานำไปสู่การขยายตัวของระบบราชการ ซึ่งกลับมาเป็นอุปสรรค-ปัญหาของการพัฒนา เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การที่เกิดการขยายตัวและการเพิ่มสมรรถนะของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย ซึ่งทำหน้าที่วางแผนการพัฒนา วางแผนการเงิน-การคลังของประเทศ กับหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติการ แต่ขาดการพัฒนาระบบและกลไกการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจ แม้จะมีอยู่บ้าง แต่ก็ขาดประสิทธิภาพเพราะขาดอาณัติ ขาดความชัดเจน และแตกกระจายเป็นส่วนเล็กส่วนน้อย อยู่กับหน่วยงานต่างๆ ระดับกรม จนขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ

เมื่อระบบเศรษฐกิจไทย เผชิญกับความผันผวนอย่างรุนแรง แรงกดดันนี้ทำให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องจัดการกับปัญหาทางการบริหารการพัฒนา โดยได้กำหนดเป็นนโยบายการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐไว้ในส่วนที่แปดของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ฉบับที่ 5 ความว่า

การบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐในช่วงระยะเวลาดังกล่าว⁴ จึงมักมุ่งไปในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าต่างๆ โดยมิได้มีการวางรากฐานปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นการแก้ปัญหาระยะยาวให้แก่ประเทศเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ไม่ได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงหรือปรับระบบบริหารงาน

เศรษฐกิจ ให้ทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเงิน และการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมาย ทั้งๆ ที่แผนพัฒนาที่ผ่านมา ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกลไกบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐไว้เป็น เงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาประเทศ⁶

ในแผนพัฒนา ฉบับเดียวกัน ได้มีการสรุปประเด็นปัญหาโครงสร้างการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ และพัฒนาประเทศที่ผ่านมาว่าทำให้การแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติเป็นไปได้ยาก เพราะขาด "แกนกลาง" ในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติกล่าวคือ

การกำหนดหรือการเสนอนโยบายเศรษฐกิจของชาติ อาจแยกได้เป็น 2 ทาง คือ ทางแรก มาจากเบื้องบน คือรัฐบาล คณะรัฐมนตรี พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดลงมา ทางที่สองมาจากเบื้องล่าง คือ เจ้าหน้าที่รัฐบาลจากหน่วยงานนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงาน กพ. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ด้านเศรษฐกิจต่างๆ เป็นผู้เสนอ

การเสนอนโยบายเศรษฐกิจที่ผ่านมา จึงเป็นไปได้ในลักษณะที่ว่าต่างคนต่างเสนอโดยขาดแกนกลางที่จะประสานนโยบายเศรษฐกิจด้านต่างๆ ให้สอดคล้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนาฯ ของประเทศ ทำให้จุดประสงค์และนโยบายหลายด้านในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วๆ มา ไม่มีผลทางปฏิบัติเท่าที่ควร นอกจากนั้น ในระยะที่ผ่านมายังขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจต่างๆ ว่าได้มีการนำไปปฏิบัติ และได้ผลหรือมีอุปสรรคประการใดบ้าง จึงควรมีแกนกลางในการนำนโยบายต่างๆ ไปสู่ภาคปฏิบัติต่อไป⁶

จากการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงมีการเสนอให้มีองค์กรที่เป็น "แกนกลาง" เพื่อประสานนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติขึ้น โดยมีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ" ขึ้นเป็นแกนกลางในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติ รวมทั้งการสั่งการและเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจของชาติ รวมทั้งการสั่งการและเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจต่างๆ อีกด้วย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้านเศรษฐกิจด้านต่างๆ เป็นกรรมการและมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ⁷

จากข้อความในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เป็นเวลาถึง 20 ปี

ที่รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงปัญหาของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการมุ่งเน้นการพัฒนาระบบบริหารราชการสองชั้น คือ ระบบการวางแผน (ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานกลางด้านนโยบายต่างๆ เป็นแกน) กับ ระบบบริหารการพัฒนา (ซึ่งมีหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติการ คือ กรม กอง ต่างๆ เป็นฝ่ายปฏิบัติการ) แต่ขาดการประสานการบริหารนโยบาย

แต่ที่จริงแล้ว ปัญหาของการขาดการประสานนโยบายนี้ มีรากเหง้ามาจากพัฒนาการทางการเมืองของไทย ซึ่งขาดแหล่งที่มาด้านนโยบาย ที่โดยปกติในประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น ที่มาของนโยบาย มาจากฝ่ายการเมืองที่เป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร สำหรับประเทศไทยเรานั้น เนื่องจากที่มาด้านนโยบาย มิใช่มาจากแหล่งอำนาจอันชอบธรรมทางการเมืองเพียงแหล่งเดียว โดยระบบราชการเป็นกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การแตกกระจายของอำนาจจึงเกิดขึ้นในทุกระดับ กระทรวง ต่างๆ ในระบบราชการ ซึ่งแต่ละส่วนต่างกำหนด-พัฒนานโยบายขึ้นเองแล้วเสนอขึ้น ไปให้หัวหน้าคณะรัฐบาลเป็นผู้อนุมัติ โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ประทับตราความชอบธรรม และมีหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ เป็นผู้กลั่นกรอง

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะเวลาที่ผ่านมาจึงขาดกลไกที่เชื่อมโยง แผน-นโยบาย-การบริหารนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันทางการเมืองในระหว่าง พ.ศ. 2512-2524 ซึ่งเป็นสมัยของการหววนกลับสู่ยุคประชาธิปไตย มีความผันผวนเปลี่ยนแปลงอย่างมาก กล่าวคือ มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511, 2515, 2517, 2519, 2520 และ 2521 รวม 6 ฉบับ และมีรัฐบาลถึง 15 ชุด เฉลี่ยอยู่ในตำแหน่งชุดละ 9.6 เดือน

ความผันผวนทั้งทางเศรษฐกิจ-การเมือง-และสังคมนี้ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างในการประสานและบริหารนโยบาย เพราะขาดแกนกลางที่มีอำนาจพอ และก่อให้เกิดความต่อเนื่องอำนาจทางการเมืองที่มีความต่อเนื่องมากขึ้น เริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งในระหว่าง พ.ศ. 2525-2529 นี้ แม้ว่าจะมีความผันผวนทางเศรษฐกิจและการเมืองอยู่มากก็ตาม แต่ก็มีความมั่นคงเพียงฉบับเดียว (พ.ศ. 2521) แม้ว่าจะมีคณะรัฐบาล 5 คณะ แต่ก็มีนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว ดังนั้นการดำเนินการใดๆ ที่นายกรัฐมนตรีเห็นชอบและให้ความสำคัญสนับสนุน จึงเป็นผลดี ก่อให้เกิดความต่อเนื่องได้ โครงสร้างใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจึงมีโอกาที่จะพัฒนา มีความเป็นสถาบันเป็นที่ยอมรับ และมีผู้เห็นประโยชน์ เพราะโครงสร้างดังกล่าวมีความต่อเนื่อง และได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจทางการเมือง

โดยสรุปแล้ว ความผันผวนทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2524-2531 การเปลี่ยนแปลงและปรับตัวทางการเมืองในรูปของการปรับเปลี่ยนพันธมิตรในรัฐบาลผสม เป็นไปภายใต้เสถียรภาพทางการเมืองของผู้นำรัฐบาล ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวเป็นจุดหลักของการประสานพลังต่างๆ ปัญหาที่

ควรขบคิดต่อไปก็คือ "แกนกลาง" ในการประสานนโยบายเศรษฐกิจนี้ จะสามารถดำรงอยู่ภายใต้สภาพการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร

อาจกล่าวได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทย ในทศวรรษนี้ มีประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันพอตัว สามารถต้านแรงเสียดทานที่มีมาจากความผันผวนในเศรษฐกิจโลก ได้เป็นอย่างดี^๘ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยให้การบริหารนโยบายเศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างมีเหตุผล ได้แก่ การที่ผู้นำทางการเมืองให้ความสำคัญ ขอมรับคำแนะนำ และดำเนินการตัดสินใจตามข้อเสนอแนะของนักวิชาการ และข้าราชการเทคนิค โดยอาศัยกลไกการประสานงานและบริหารนโยบาย ที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 5

ก่อนที่จะมีเสถียรภาพทางการเมืองในปี 2524 นั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหาร ได้แก่ การที่กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ต่างอาศัยเงื่อนไขของการพัฒนา สร้างอำนาจ และภารกิจให้แก่ตนเอง จนเกิดการแตกกระจายโครงสร้าง หน้าที่ อย่างมากมายหลากหลายที่ไร้การประสานงาน ต่างกระทรวง ต่างกรม ต่างรัฐวิสาหกิจ ต่างมีพระราชบัญญัติ กฎหมาย คำสั่ง มติระเบียบต่างๆ ที่ให้อำนาจในการดำเนินการทั้งด้านการบริหาร และด้านการกำหนดและทบทวนนโยบาย

เมื่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจากภายนอกเริ่มยิ่งขึ้น โดยเฉพาะสถานการณ์น้ำมันที่มีมาับตั้งแต่ พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยมีความจำเป็น ในการกำหนดนโยบายด้านต่างๆ ที่สามารถจัดการตั้งรับกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายด้านการเงิน-การคลัง

ช่องว่างที่เกิดขึ้นระหว่างการเปลี่ยนแปลง-พลวัตของการเปลี่ยนแปลงกับความเป็นไปทางการบริหารการพัฒนา ได้เปลี่ยนจุดเน้นจากการวางแผน-การลงทุนของรัฐในพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาที่ไม่สลับซับซ้อน ไม่ต้องการความสามารถในการจัดการและการวิเคราะห์นโยบายมากนัก มาเป็นการประสานและบริหารนโยบายเศรษฐกิจด้านต่างๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพจากการให้การจัดทำแผนมาเป็นการจัดการ-การบริหารนโยบาย

เมื่อถึงต้นปี พ.ศ. 2523 ระบบเศรษฐกิจของไทยได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปอย่างมาก ที่สำคัญก็คือได้ก่อให้เกิดการรวมตัว และเกาะกลุ่มทางเศรษฐกิจ ทั้งทางด้านธุรกิจการเงิน ธุรกิจการส่งสินค้าออก และธุรกิจอุตสาหกรรม^๙ โดยกลุ่มสำคัญสามกลุ่มนี้เกาะกัน และร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด จนทำให้มีข้อสังเกตว่า "อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มีใช้อยู่แต่เฉพาะในทางธุรกิจเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลในทางการเมืองด้วย กล่าวคือ กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่จะสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนต่อตรงกับรัฐบาล หรือสามารถที่จะครอบงำการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย"^{๑๐}

ปัญหามีอยู่ว่าการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจต่อตรง หรือครอบงำการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลนั้น กระทำภายใต้โครงสร้างการตัดสินใจอย่างไร และทางด้านรัฐ ซึ่งประกอบด้วยกลไกของรัฐในระดับต่างๆ ตั้งแต่คณะรัฐบาล ไปจนถึงหน่วยงานกลางระดับนโยบาย ได้มีความพยายามในการตั้งรับการเปลี่ยนแปลงนี้อย่างไร

ต้นปี พ.ศ. 2523 มีความสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และทางด้านการเมือง จึงอาจจัดให้เป็นจุดเริ่มต้นที่มีผลสำคัญในการกำหนดบริบททางการเมือง-เศรษฐกิจ ได้ในระดับหนึ่ง ในทางเศรษฐกิจนั้น ได้แก่ การเป็นปีที่กำลังจะมีการเริ่มต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2524-2529) ซึ่งเป็นก้าวสำคัญในการวางแผนและนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ และแตกต่างไปจากที่เป็นมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 หลายประการ การที่จะดำเนินตามแผน-นโยบายได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความเฝ้าระวังทางการเมืองที่มั่นคง มีผู้นำคณะรัฐบาลที่มีความเข้าใจ สนับสนุน และยืนหยัดอยู่กับคำแนะนำของนักวางแผน-นักวิชาการ และข้าราชการเทคโนโลยีทั้งหลาย ในขณะเดียวกันก็ต้องมีความอ่อนน้อมผ่อนปรน และประนีประนอม ประสานประโยชน์กับกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นมาในระดับที่เหมาะสม ในทางการเมืองนั้น พ.ศ. 2523 เป็นปีที่ระบบและกระบวนการทางการเมืองแบบ "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" กำลังเริ่มต้น ภายใต้กติกาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 การเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจในทางการเมือง เริ่มมีทิศทาง เพราะความจำเป็นที่จะต้องรวมตัวและผูกพันมิตรซึ่งกันและกัน ตามข้อบังคับของการจัดตั้งพรรคการเมือง และการส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง

เมื่อเป็นเช่นนี้ สถานแวดล้อมทางการเมืองของการดำเนินการทางเศรษฐกิจก่อนการเริ่มต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงแตกต่างไปจากบริบททางการเมืองในระหว่างการวางแผนและการดำเนินการตามแผนฯ ที่ 1-4 เป็นอย่างมาก เงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งที่ข้าราชการนักวางแผน เทคโนโลยี และผู้นำทางการเมืองที่มาจากระบบราชการ จะละเลยเสียมิได้ก็คือ การมีพรรคการเมือง และมีสภาพผู้แทน-ราษฎร ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือ การที่แหล่งอำนาจทางการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ยังคงแตกกระจาย ไม่มีเอกภาพ เป็นเหตุให้ต้องมีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาร่วมกันเป็นรัฐบาล

การมีรัฐบาลผสมนี้ จึงเท่ากับการผสมสองระดับด้วยกัน คือ ในระดับการผสมระหว่างอำนาจและตัวแทนของระบบราชการ กับอำนาจและตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง กับในระดับของการผสมระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเอง ความยุ่งยากสลับซับซ้อนจึงเกิดขึ้น เพราะการจัดตั้งรัฐบาลที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ย่อมมีผลโดยตรงต่อการบริหารนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากโดยพื้นฐานแล้ว งานในภาระหน้าที่และอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ก็ยังมีความซ้ำซ้อนคาบเกี่ยวกันอยู่ ไม่ว่าจะเป็นงานด้านแหล่งน้ำหรืองานด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม-พาณิชย์กรรม ความคาบเกี่ยว ซ้ำซ้อนกันนี้ได้ดำรงอยู่มานานโดย ไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจังและเป็นระบบ จึงได้มีความพยายามแก้ไขปัญหานี้เฉพาะหน้า ด้วยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาแก้ไขปัญหานี้หลายคณะด้วยกัน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นคณะกรรมการเพื่อประสานงานที่อยู่ภายใต้การนำและภาระหน้าที่ของกรมต่างๆ

แต่การจัดตั้งคณะกรรมการเหล่านั้น ก็เป็นความพยายามที่จะประสานนโยบายเฉพาะสาขาด้านหนึ่งกับการปฏิบัติการของกระทรวง ทบวง กรม อีกด้านหนึ่ง สิ่งที่ยังขาดไปก็คือ องค์การหรือแกนกลางที่จะประสานนโยบายหลายๆ สาขา หลายๆ ด้านที่ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญคาบเกี่ยวกัน มีผลกระทบซึ่งกันและกัน และจำเป็นที่จะต้องมีพลังอำนาจเหนือกรม เหนือกระทรวง ในการกำกับ-ประสานนโยบายเหล่านั้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กำเนิดของ "แกนกลางในการประสานนโยบายเศรษฐกิจ" นั้น จึงมีมิติสอง ด้าน ด้านหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมือง อีกด้านหนึ่งเกิดจากความจำเป็นทางการบริหารนโยบาย ซึ่งมิติทั้งสองด้านนี้ต่างกำหนดซึ่งกันและกัน ต่างเรียกร้องให้มีการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้าง และกระบวนการตัดสินใจเพื่อกิจกรรมดังกล่าวทั้งนั้น

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ จึงเกิดจากความจำเป็นจากสองมิติข้างต้น การศึกษาวิเคราะห์บทบาท-หน้าที่ เพื่อแสวงหารูปแบบและวิธีการพัฒนาประสิทธิภาพของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (ต่อไปจะเรียกว่า รศก.) จึงต้องพิจารณาผลที่เกิดขึ้นจากความพยายามในการรับมือกับปัญหาสองด้านนี้ กล่าวคือ

1. ในฐานะที่ รศก. เป็นโครงสร้างเพื่อตั้งรับและประสานความขัดแย้งอันหนึ่งมีจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-การเมือง โครงสร้างนี้ได้มีการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบไปอย่างไร และมีอภิมติ ตลอดจนรายละเอียดในการดำเนินงานเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง
2. ในฐานะที่ รศก. เป็นโครงสร้างของกระบวนการตัดสินใจเพื่อบริหารนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติ การปฏิบัติหน้าที่ของโครงสร้างนี้มีส่วนช่วยให้การตัดสินใจในการบริหารนโยบาย-เศรษฐกิจ เป็นไปโดยมีหลักการ เหตุผลและหಿತะประโยชน์อย่างไร และในแง่ที่ รศก. เป็นองค์กรที่เปรียบเสมือน "คณะรัฐมนตรีวงใน" (inner-cabinet) องค์กรนี้สามารถช่วยให้การตัดสินใจของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพกว่าการที่จะปล่อยให้การตัดสินใจดังกล่าวกระทำโดยคณะรัฐมนตรีทั้งคณะอย่างไร

การศึกษาในประเด็นแรกกับประเด็นที่สองเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด เพราะจะนำไปสู่การพิจารณาถึง ความเป็นสถาบัน ของ รศก. ทั้งนี้ดังได้กล่าวแล้วว่า การมีคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจนั้น เป็นวิธีการบริหารงานทางเศรษฐกิจของหัวหน้าคณะรัฐบาล โดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ในส่วนที่เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรี รศก. จึงมิใช่สถาบันที่จัดตั้งขึ้นด้วย อำนาจตามกฎหมายที่มีการจัดตั้งหน่วยงานทางการบริหาร หรือสถาบันทางการเมืองโดยตรง

ความเป็นสถาบัน หมายถึงการได้รับการยอมรับจากพลังต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำบทบาท-หน้าที่ของโครงสร้างหนึ่งๆ ว่า มีประโยชน์และผลดี โดยหากปราศจากการกระทำบทบาทหน้าที่ของโครงสร้างนั้นแล้ว จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลังต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นเสียดุลย์ไป กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ ความเป็นสถาบันของโครงสร้างย่อย เช่น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพของคณะรัฐมนตรี และระบบราชการระดับสูง ซึ่งเป็นโครงสร้างใหญ่ของระบบและกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายระดับสูงสุด

กระบวนการเกิดความเป็นสถาบัน หมายถึง การเคลื่อนไหวจากการเป็นโครงสร้างใหม่ที่ยังไม่เคยเป็นจุดนำหรือแกนกลางในกระบวนการตัดสินใจไปสู่การเป็นโครงสร้างหลัก ที่มีการปฏิบัติหน้าที่ดัง-

กล่าวอย่างต่อเนื่อง โดยได้รับการยอมรับจากทุกๆ ส่วนในกระบวนการตัดสินใจ ตลอดจนกลุ่มพลังที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้โดยมีปัจจัยหลักในการสร้างสถาบัน 7 ปัจจัย คือ

1. การมีอำนาจที่ให้อำนาจ-หน้าที่อย่างชัดเจน เพื่อแสดงบทบาทอันจะนำไปสู่การปฏิบัติภารกิจ (Mandate)
2. การได้รับความสนับสนุน และความเอาใจจริงเอาใจจากผู้นำทางการเมืองระดับสูง (Political Commitment and Support)
3. การมีฝ่ายเลขานุการ องค์กร และระเบียบปฏิบัติของตนเอง (Organization)
4. การมีความสามารถในการปรับตัวเพื่อสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลง (Adaptability)
5. การมีความเป็นอิสระพอที่จะไม่ถูกรอบงำโดยโครงสร้างหรือพลังกดดันอื่นๆ (Autonomy)
6. การมีความต่อเนื่องและความถี่ในการปฏิบัติหน้าที่ (Continuity and Frequency)
7. การมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (Effectiveness)

จะเห็นได้ว่าปัจจัยทั้งเจ็ดประการนี้เกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน เช่น การมีอำนาจก่อให้เกิดจุดยึดโยงทางกฎหมายที่จะเป็นพื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่ แต่การปฏิบัติหน้าที่จะเป็นไปโดยบังเกิดผลมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยการได้รับความสนับสนุน และการนำอย่างเอาใจจริงเอาใจจากผู้นำทางการเมืองด้วย สองปัจจัยนี้เป็นเงื่อนไขจำเป็นแต่ยังไม่พอเพียงกับการก่อให้เกิดความเป็นสถาบัน เพราะตัวโครงสร้างเองจะต้องมีองค์กร และระเบียบปฏิบัติที่ให้ผู้เกี่ยวข้องรับรู้ เพื่อเป็นกรอบแห่งความสัมพันธ์ในกระบวนการตัดสินใจ จึงจะทำให้โครงสร้างนั้นมี "เนื้อหนัง" ไม่ว่างเปล่าหรือขาดการจัดตั้งที่ดี เพราะองค์กรและผู้ปฏิบัติงานย่อมมีความสำคัญในการก่อให้เกิดความต่อเนื่อง ซึ่งความต่อเนื่องและความถี่ในการปฏิบัติ-หน้าที่นี้ นำไปสู่กระบวนการเรียนรู้-การยอมรับ ยังมีความต่อเนื่องนาน และมีการประชุมบ่อยๆ รัชก. ก็ยังเป็นแหล่งอำนาจการตัดสินใจในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ที่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องเริ่มรับรู้ว่าเป็น จุดประสาน หรือ จุดอ้างอิง อันจะนำไปสู่การยอมรับการผูกพัน ยอมรับปฏิบัติตามมติที่ออกมาจากที่ประชุมแห่งนั้นมากขึ้น

ความสามารถในการปรับตัวและความเป็นอิสระพอเพียงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะกระบวนการตัดสินใจเพื่อบริหารนโยบายเศรษฐกิจ มีความสลับซับซ้อน มีความขัดแย้งทั้งทางด้านผลประโยชน์ แนวความคิด ยุทธศาสตร์ และวิธีการที่แต่ละฝ่ายนำเข้ามาสัมพันธ์กันอยู่ตลอดเวลา

ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับการปะทะสังสรรค์ระหว่างปัจจัยเหล่านี้ และแม้ว่าจะจะเป็นผลของการปะทะสังสรรค์ ดังกล่าวก็ตาม ก็เป็นปัจจัยหนึ่งในตัวของมันเอง ที่อยู่ในกระบวนการกลายเป็นสถาบันของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจด้วย

การศึกษาครั้งนี้จึงจะเป็นการเสนอการวิเคราะห์คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ในทั้งสองมิติ

ดังกล่าวข้างต้น เพราะการศึกษาเพียงความเป็นสถาบันทำให้เราเห็นแค่ป่าไม่เห็นต้นไม้ แต่การศึกษาเฉพาะกระบวนการตัดสินใจก็จะทำให้เราเห็นต้นไม้โดยไม่เห็นป่า การศึกษาทั้งความเป็นสถาบันและกระบวนการตัดสินใจโดยคำนึงถึงวิถีและพลวัตของการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมเท่านั้น ที่จะทำให้เรามีภาพที่ใกล้เคียงความเป็นจริง และสามารถแสวงหาแนวทาง-วิธีการ ในการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรนโยบายนี้ได้เหมาะสมที่สุด

เชิงอรรถ

¹ ขวัญชัย ยงกิตติกุล, "แนวโน้มและปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1980" ใน สมศักดิ์ ชูโต (บรรณาธิการ) ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : ปัญหาสำคัญ อุปสรรคและแนวโน้ม (กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2524) หน้า 36-38. และ วีรพงษ์ รามางกูร "การพัฒนาศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1-4" ใน ตีรณ ใจวัชรินณี (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทย : การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้าง-สรรค์, 2525), หน้า 80-88

² ดูรายละเอียดใน วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิเฟรดริช-เอแบรท, 2523).

³ ดูรายละเอียดใน Surakiart Sathirathai, Laws and Regulations Concerning Natural Resources, Financial Institutions and Export : Their Effects on Economic and Social Development (TDRI, September, 1987)

⁴ คือช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (2514-2519) และฉบับที่ 4 (2520-2524)

⁵ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5, ส่วนที่แปด บทที่ 1 หน้า 396

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 397

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 399

⁸ ดู TDRI, Prospects For Thai Economic Development, Productivity and Changes International Competitiveness of Thai Industries, และ Economic Policy Management in Thailand (1987)

⁹ เกริกเกียรติ นิพนธ์เสรีธรรม, วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย (สถาบันไทยคดีศึกษา-คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524)

¹⁰ เกริกเกียรติ นิพนธ์เสรีธรรม, "การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย" วารสารธรรมศาสตร์ (กันยายน 2524) หน้า 9

บทที่สาม

จุดกำเนิดและการเปลี่ยนแปลงในอำนาจอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบ

เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) ไม่เพียงแต่นักวางแผนจะตระหนักถึงวิกฤติของ ขบวนการวางแผนและการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของชาติเท่านั้น แต่ภาคเอกชนที่กำลังเติบโตใหญ่ก็ได้มี การแสดงออกถึงความต้องการและความจำเป็นในการปรับปรุงระบบราชการอย่างชัดเจน โดยเน้นถึง ความไม่คล่องตัว ไม่มีประสิทธิภาพ มีการยึดกฎระเบียบมากเกินไปจนเกินความจำเป็น ที่สำคัญก็คือ บุคคลซึ่ง วิจารณ์ภาครัฐบาลและระบบราชการเสมอมา หลายคนได้มีส่วนสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมือง และ เป็นผู้นำของพรรคการเมืองในการสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อ 22 เมษายน 2522 นับแต่นั้นมา สัดส่วนของ รัฐมนตรีที่เป็นนักธุรกิจ ในคณะรัฐมนตรีได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากการมีนักธุรกิจอยู่ในคณะรัฐมนตรีเพียง 2 คน (6.1%) ในจำนวนรัฐมนตรี 33 คน ในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (12 พฤศจิกายน 2520 - 23 พฤษภาคม 2522) ซึ่งเป็นรัฐบาลภายใต้การปลดจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง มาเป็น 17 คน (45.9%) ในจำนวนรัฐมนตรี 37 คน ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สมัยแรก (12 มีนาคม 2523 - 22 มกราคม 2524) และในสมัยรัฐบาลเปรม 2 (22 มกราคม 2524 - 19 ธันวาคม 2524) ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เริ่มมีกระแสความคิดที่จะวางแนวทางการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ นั้น สัดส่วนของนักธุรกิจที่เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีก็ยังคงมีสูงถึง 41.5%

การที่มีนักธุรกิจระดับนำที่เป็นผู้นำของพรรคการเมืองเข้าร่วมคณะรัฐมนตรี ภายใต้สถานการณ์ ทางการเมืองที่หัวหน้าคณะรัฐบาลไม่ได้เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง และต้องอาศัยความร่วมมือในการ บริหารราชการจากรัฐมนตรีเหล่านี้ ก่อให้เกิดความขัดแย้งในระยะแรกๆ อย่างรุนแรง จนถึงกับต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดวางตัวรัฐมนตรีจากพรรคร่วมรัฐบาลกันใหม่เป็นระยะๆ เรื่อยมา ตัวอย่างของความขัดแย้งครั้งสำคัญ ได้แก่ กรณีปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลน อันเป็นจุดของความขัดแย้ง ระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคม คือพรรคกิจสังคมเป็นผู้แก้ไขปัญหาน้ำตาลแต่เพียงผู้เดียวต้อง เผชิญกับการถูกโจมตี แต่พรรคชาติไทยกลับนิ่งเฉย ไม่ร่วมมือในการแก้ปัญหา ทั้งๆ ที่ปัญหานี้มีความ เกี่ยวพันกันระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรมที่พรรคชาติไทยบริหารอยู่ และ กระทรวงพาณิชย์ที่พรรคกิจสังคมบริหาร¹

ความขัดแย้งนี้ มิได้เป็นเพียงแต่ปัญหาของการทำงานไม่ประสานกันระหว่างกระทรวงต่างๆ ที่ เกี่ยวข้องเท่านั้น หากเป็นปัญหาเรื่องความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) ของ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะอีกด้วย การบริหารนโยบายเศรษฐกิจ จึงดำเนินไปอย่างไม่มีเอกภาพ ตลอดระยะ เวลาของการมีรัฐบาลผสมในระยะแรกนั้น นโยบายหลักๆ ทางเศรษฐกิจ เช่น นโยบายการประกันราคา ข้าวเปลือกสำหรับฤดูการผลิต 2523/2524 ของนายบุญชู โรจนเสถียร ก็ได้รับการต่อต้านจากพรรค- ชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ส่วนโครงการโชดาแอส ซึ่งพรรคชาติไทยเป็นผู้สนับสนุนผลักดันอยู่ ก็

ได้รับการคัดค้านต่อต้านอย่างหนัก โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี พรรคกิจสังคมและผู้นำ-ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ที่ให้การสนับสนุนพรรคกิจสังคม เป็นแกนนำในการต่อต้านอย่างเปิดเผย นอกจากนั้นยังมีความขัดแย้งกรณีทะเลาะวิวาท² ซึ่งพรรคชาติไทยโจมตีรัฐมนตรีพรรคกิจสังคม (นายวิสิษฐ์ ตันสัจจา) จนนายวิสิษฐ์ ต้องลาออกจากตำแหน่ง และในระหว่างที่มีความขัดแย้งกัน ได้มีการให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีแต่ละพรรคโจมตีกันตลอดเวลา รวมทั้งมีการกล่าวหาว่า มีการนำเอกสารทางราชการไปให้ผู้สื่อข่าว-นิตยสารต่างประเทศ ความขัดแย้งนี้ลุกลามถึงกับที่พรรคกิจสังคมมีแถลงการณ์ตำหนินายกรัฐมนตรี ในวันที่ 2 มีนาคม 2524³

ที่ได้กล่าวมานี้ ก็เพื่อชี้ให้เห็นว่า บริบทของการก่อเกิดคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจนั้น เป็นสิ่งที่กำหนดแนวทางการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ที่สถานการณ์บีบบังคับให้ข้าราชการนักวางแผนเล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็น ในการผลักดันให้นายกรัฐมนตรีดำเนินยุทธศาสตร์ตั้งรับและเป็นฝ่ายรุก เพื่อกำหนดวิถีทางของการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา

ในระยะแรกเริ่มนั้น ฝ่ายข้าราชการนักวางแผนและนักวิชาการที่ปรึกษา ตกเป็นฝ่ายตั้งรับการรุกของนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลเปรม1 ผู้มีความคิดเห็นที่ต้องการจัดการกับระบบเศรษฐกิจโดยอาศัยแนวทางของภาคเอกชน และได้อาศัยคณะผู้ช่วยที่มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และบริหารนโยบายเศรษฐกิจ โดยเน้นบทบาทของภาคเอกชนในการเข้าประกอบการสาธารณูปโภคของรัฐ⁴

การรุกของทีมงานนายบุญชู โรจนเสถียร เป็นมูลเหตุสำคัญในการตั้งรับของฝ่ายนักวางแผน-นักวิชาการ ทั้งนี้เนื่องจากนายบุญชู มีความพยายามที่จะดึงเอาสมาคมอุตสาหกรรม สมาคมธนาคารไทยและหอการค้าไทย เข้าสนับสนุนการนำของทีมเศรษฐกิจของตน แต่ไม่ได้รับการร่วมมือ⁵

ทีมงานเศรษฐกิจของนายบุญชู โรจนเสถียร เป็นทีมงานที่มีแนวความคิดขัดแย้งกับความคิดกระแสหลักของนักวางแผนระดับนำในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งนำโดยนายไพบูลย์ อรรถวิบูลย์ อาจกล่าวได้ว่า มีความแตกต่างในสาระสำคัญ ตลอดจนยุทธศาสตร์-ยุทธวิธีในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจระหว่าง ทีมงานเศรษฐกิจจากภาคเอกชน ที่นำโดยนายบุญชู โรจนเสถียร กับคณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำพันธมิตรกับ สศช. และหน่วยงานกลางระดับนโยบาย เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลังอย่างใกล้ชิด

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ความคิดในการตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติเมื่อ 19 ธันวาคม 2523 ซึ่งเป็นต้นเค้าของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจนั้น มาจากความคิดในการจัดหา "แกนกลาง" การประสานนโยบายเศรษฐกิจ ประกอบกับในช่วงเวลาระหว่างที่นายบุญชู เป็นรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจอยู่นั้น อำนาจในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจอยู่ที่คนๆ เดียว คือ นายบุญชู ดังนั้นจึงมีความต้องการที่จะถ่วงดุลย์ ในสมัยที่มีคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจฯ จึงมีการโต้แย้งค่อนข้างมากในที่ประชุมใหญ่ ซึ่งบางครั้งจะรุนแรง⁶

จุดเริ่มต้นของความพยายามในการมี "แกนกลาง" เพื่อกำกับและประสานนโยบายเศรษฐกิจ จึงเป็นการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจ-นักการเมือง กับนักวางแผน-นักวิชาการ แม้ว่านักวางแผนจะเล็งเห็นความสำคัญ และความจำเป็นที่จะต้องมีการมีแกนกลางในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจก็ตาม แต่เมื่อมีการสร้างแกนกลางนี้ขึ้นภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าว ย่อมเป็นบทเรียนที่ชัดเจนว่า การขึ้นนำการวางแผนการพัฒนากับการขึ้นนำการบริหารนโยบาย นั้น มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตัวแปรที่เป็นแนวความคิดและพฤติกรรมมนุษย์

ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 195/2523 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจนั้น ได้ระบุเหตุผลและขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งควรแก่การนำมาเทียบเคียงกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 84/2526 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ดังนี้

ข้อเปรียบเทียบ	คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ (กนศ.)	คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.)
1. เหตุผลและ วัตถุประสงค์ ของการ จัดตั้ง	ด้วยปัญหาทางด้านนโยบายเศรษฐกิจหลายด้าน มีความจำเป็นต้องได้รับการกำกับวิเคราะห์ <u>ประเมินสถานการณ์และพิจารณากำหนดแนวทาง</u> <u>ในระดับนโยบาย</u> อย่างรอบคอบและเร่งด่วน รวมทั้งให้มีการติดตาม เร่งรัดการปฏิบัติงาน <u>ตามนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล</u> โดยใกล้ชิด เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นให้ บังเกิดผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชน	โดยที่งานด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่อง สำคัญที่จะต้องดำเนินการโดยด่วน ให้ทันกับเหตุการณ์เพื่อให้การบริหาร งานด้านนโยบายและมาตรการต่างๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว
2. อำนาจหน้าที่	มีอำนาจติดต่อกับกระทรวง ทบวง กรม หรือ องค์การรัฐวิสาหกิจต่างๆ และหน่วยงานที่ รัฐบาลร่วมทุนหรือให้ความช่วยเหลือ เพื่อขอ คำชี้แจง รายการสถิติและข้อมูลต่างๆ เพื่อ ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ และ อนุมัติให้ประธานกรรมการ แต่งตั้งอนุ- กรรมการเพื่อปฏิบัติงานช่วยเหลือเป็นพิเศษ หรือเพื่อปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยว ข้องกับหน้าที่ได้ตามความจำเป็น	1. พิจารณาเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายและมาตรการด้านเศรษฐกิจ 2. ประสานงานด้านนโยบายและ มาตรการต่างๆ ทางเศรษฐกิจของ กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง 3. ติดตามผลการปฏิบัติงานตาม นโยบายและมาตรการที่ได้สั่งการ ไปแล้ว และรายงานต่อคณะรัฐมนตรี
3.	องค์ประกอบ(16)	2526(20)*

* ต่อมาได้แต่งตั้ง นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการเพิ่มเติม ตาม
มติ ครม. เมื่อ 13 ธันวาคม 2526 หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร. 0202/17746 ลงวันที่
15 ธันวาคม 2526 เรื่องแต่งตั้งกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและกรรมการร่วมภาครัฐบาลและ
เอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเพิ่มเติม

ข้อเปรียบเทียบ	คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ (กนศ.)	คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.)
	นายกรัฐมนตรี (1) รองนายกรัฐมนตรี (4) รมต. คลัง รมต. เกษตรและสหกรณ์ รมต. อุตสาหกรรม รมต. คมนาคม รมต. พาณิชย์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (นายไพจิตร เอื้อทวีกุล) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ- เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรรมการและเลขานุการ)	นายกรัฐมนตรี (1) รองนายกรัฐมนตรี (4) รมต. คลัง รมต. การต่างประเทศ รมต. เกษตรและสหกรณ์ รมต. คมนาคม รมต. พาณิชย์ รมต. มหาดไทย รมต. อุตสาหกรรม รมต. ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (เรืออากาศโท ศุภี มหาสันตะ) รมต. ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ร้อยตำรวจโท ช่าง มนุญธรรม) รมช. คลัง (นายสุธี สิงห์เสน่ห์) รมช. อุตสาหกรรม (นายจิรายุ อิศรางกูรฯ) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (เป็นที่ปรึกษา) นายวีรพงษ์ รามางกูร (เป็นที่ปรึกษา) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เป็นเลขานุการ) ผู้ช่วยเลขาธิการ สศช. (นายสถาพร กวิตานนท์) (เป็นผู้ช่วยเลขานุการ)

เมื่อพิจารณาจากข้อเปรียบเทียบในตารางข้างต้น จะเห็นได้ชัดว่าวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการจัดตั้ง กนศ. นั้นมีอย่างชัดเจน และต้องการให้เป็นคณะรัฐมนตรีวงใน (inner cabinet) ที่จะทำหน้าที่บริหารนโยบายเศรษฐกิจอย่างแท้จริง นอกจากนั้นยังต้องการให้เป็นกลไกในการติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ด้วย พิจารณาในแง่แล้ว กนศ. จึงเปรียบเสมือน การจัดศูนย์อำนาจสูงสุดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจเสียใหม่ โดยยกระดับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงสำคัญทางเศรษฐกิจ 5 กระทรวงขึ้นเป็นเสมือน Super-ministers โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีวงในชุดนี้มีคนเพียง 16 คน โดยมีนักวางแผน-เทคโนโลยี และนักวิชาการที่ปรึกษาเพียง 5 คน และเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมอยู่ด้วย กนศ. จึงเป็นโครงสร้างที่เล็ก และมีวัตถุประสงค์ที่จะเข้ากำกับ กำหนดแนวทางในระดับนโยบาย ติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานของระบบราชการในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ

การรุกของฝ่ายธุรกิจ-การเมืองเช่นนี้ ย่อมนำมาซึ่งการต่อต้านจากบรรดานักวางแผน-ข้าราชการ และนักวิชาการที่มีความคิด-ความเชื่อในบทบาทของรัฐในการชี้นำสังคม-เศรษฐกิจเป็นธรรมดา นอกจากนั้น ส่วนหนึ่งของกรรมการโดยเฉพาะฝ่ายที่ปรึกษา ยังไม่ยอมรับการนำของ นายบุญชู โรจนเสถียร อีกด้วย ตัวนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นก็ยังไม่เข้ามาให้ความสนใจที่จะเป็นผู้นำแกนกลางการบริหารนโยบายเศรษฐกิจนี้ โดยถือว่าได้มอบหมายให้ นายบุญชู ซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจไปแล้ว⁷ ดังนั้น กนศ. จึงไม่อาจก้าวเข้าสู่ความเป็นสถาบันได้ กนศ. จึงเป็นเพียง "การปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับทางด้านเศรษฐกิจและยังไม่มีรูปแบบ เมื่อได้ข้อเสนอแนะอย่างไร ก็เสนอรัฐบาล ไปสุดแต่งานนั้นจะเกี่ยวข้องกับกระทรวงใด รูปแบบตอนนั้นยังไม่มีในลักษณะที่เป็นองค์กร เพราะอย่างนั้นในช่วงต้นปี 2524 จึงเป็นการปรึกษาหารือกันทั่วไป พอในเดือนปี 2525 ก็มีการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจโดยมีรูปแบบมากขึ้น ท่านนายกฯ เองก็เป็นประธาน"⁸

โมเดลของวัตถุประสงค์ของ รศก. นั้น ดูจะอ่อนลงกว่าที่เคยเป็นวัตถุประสงค์ของ กนศ. ทั้งที่ รศก. และ กศน. ต่างเป็น โครงสร้างที่ต้องการให้เป็นแกนกลางของการกำกับ ประสานนโยบายทางเศรษฐกิจเหมือนกัน โดยไปกำหนดหน้าที่ของ รศก. ตามแบบนิยามหน้าที่คณะกรรมการที่ราชการเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งขึ้นโดยทั่วๆ ไป กล่าวคือ ใช้คำว่า พิจารณา ประสานงาน และ ติดตามผล ส่วนในคำสั่งแต่งตั้ง กนศ. นั้น ใช้คำค่อนข้างรุนแรง คือ กำกับวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ พิจารณากำหนดแนวทาง ติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงาน ในขณะที่หน้าที่ของ รศก. ระบุไว้เพียงการ ติดตามผล ซึ่งก็เป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย เช่น สศช. และสำนักงบประมาณ อยู่แล้ว

นอกจากนั้น โมเดลขององค์ประกอบและจำนวนคนที่เข้าร่วมอยู่ใน รศก. ก็จะได้เห็นว่า รศก. ได้กลายเป็นแหล่งที่รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วย ตลอดจนบุคคลที่มีตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีความใกล้ชิดนายกรัฐมนตรี เข้ามีส่วนร่วมในคณะกรรมการระดับสูงที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และยังทราบกันดีว่านายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญมาก ก็ยังมีผู้ต้องการเข้าร่วมมากขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อแรกจัด

ตารางที่ 1
การเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบของ รศก.

ปี 2523	ปี 2526	ปี 2529
กระทรวงการคลัง	เพิ่ม รมช. 1	→
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		→
กระทรวงอุตสาหกรรม	เพิ่ม รมช. 1	→
กระทรวงคมนาคม		→
กระทรวงพาณิชย์		→
	กระทรวงการต่างประเทศ	เพิ่ม รมช. 1
	กระทรวงมหาดไทย	→
	สำนักนายกรัฐมนตรี (3 คน)	→
		กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
5 กระทรวง (เฉพาะ รมต.)	8 กระทรวง รมต. 10 รมช. 2	9 กระทรวง รมต. 11 รมช. 3

ตารางที่ 2
สัดส่วนของฝ่ายต่างๆ ใน รศก.

ฝ่าย \ ปี	2526	2529
<u>พรรคการเมือง</u>		
ชาติไทย	3	4
ประชาธิปัตย์	3	4
กิจสังคม	3	4
ชาติประชาธิปไตย	1	-
ราษฎร	-	1
<u>ไม่สังกัดพรรค</u>		
(รวม นรม.)	8	7
<u>ข้าราชการ</u>	5	6
<u>ข้าราชการการเมือง</u>	2	4
รวม	25	30

หมายเหตุ รวมการแต่งตั้งเพิ่มเติมภายหลังคำสั่งแต่งตั้ง สำหรับข้าราชการประจำใน รศก. ตามคำสั่งแต่งตั้ง ที่ 111/2529 เป็นกรรมการเพียง 3 คน (เลขาธิการ รองเลขาธิการ และผู้ช่วยเลขาธิการ สศช.) นอกนั้นเป็นผู้เข้าร่วมประชุม มี 7 คน (เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี นายวีรพงษ์ รามางกูร)

ตั้งนั้นมีรัฐมนตรีร่วมเพียง 5 กระทรวง ต่อมาในปี 2526 มีการเพิ่มรัฐมนตรีเข้ามาอีก 3 กระทรวง
เพิ่มรัฐมนตรีช่วยว่าการ 2 กระทรวง และในปี พ.ศ. 2529 มีรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงานเพิ่มขึ้น และเพิ่มรัฐมนตรีช่วยว่าการอีก 1 คน

จากรัฐมนตรี 5 กระทรวงในจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด 32 คน (ไม่นับนายกรัฐมนตรีและรอง-
นายกรัฐมนตรี) ในปี พ.ศ. 2523 มาเป็นรัฐมนตรี 9 กระทรวงในจำนวน 13 กระทรวง ในปี 2529
และมีกรรมการเพิ่มจาก 16 คน เป็น 23 คน และยังมีการอนุมัติให้บุคคลต่างๆ อีก 7 คน เข้าร่วม
ประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นการถาวรได้ ทำให้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
มีผู้ร่วมประชุมรวม 30 คน

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากการปรับตัวจากสภาพการณ์ และเงื่อนไข -
สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงต้นรัฐบาล ภายใต้การนำของพลเอกเปรมฯ แม้ว่าวัตถุประสงค์และ
อำนาจหน้าที่อันเป็นอาณัติของ รศก. จะคลายพลังและความชัดเจนลง ตลอดจนองค์ประกอบได้เพิ่มมา
ขึ้น จนลดความเป็นคณะรัฐมนตรีวิ่งในตามความมุ่งหมายเดิมไปแล้วก็ตาม แต่ปัจจัยสำคัญที่ รศก. มี แต่
จนศ. ขาด ไปก็คือ ความให้การสนับสนุน และการเข้ามาเป็นประธานคอยกำกับการประชุมของตัวนายก-
รัฐมนตรี ซึ่งได้มีผลทำให้ รศก. เริ่มมีความสำคัญในฐานะที่เป็นโครงสร้างการตัดสินใจระดับนโยบาย
สูงสุดได้เป็นลำดับ

ที่สำคัญก็คือ การที่ รศก. สามารถแปรเปลี่ยนสภาพ จากการเป็นโครงสร้างอำนาจใหม่ที่ขัดแย้ง
กับกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ไปเป็นโครงสร้างที่เคลื่อนไหวอย่างระมัดระวัง ทั้งรุก
และรับ โดยอาศัยทักษะ ความรู้ลึกฉับไวตรวจสอบสภาพการณ์ สถานการณ์ และบรรยากาศทางการเมือง
ของฝ่ายเลขานุการ พร้อมทั้งจะประนีประนอมมากขึ้น มีผลทำให้ รศก. เป็นกลไกการบริหารนโยบาย-
เศรษฐกิจ ที่สำคัญของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรมฯ เป็นกลไกที่ช่วยวางแผนรวม คือ สศช.
สามารถอาศัยในการทำหน้าที่คอยกำกับดูแลการบริหารนโยบายเศรษฐกิจด้วย โดยกระทำอย่างระมัดระวัง

ดังนั้นปัจจัยที่มีน้ำหนักที่สุด ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่จะเปิดโอกาสให้ รศก. ปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงได้แก่ การ
ที่ตัวผู้นำสูงสุดทางการเมืองให้ความสำคัญและสนับสนุน โดยมีนักวางแผน-เทคโนโลยี-นักวิชาการที่
ปรึกษาเป็นคณะผู้ช่วย จึงอาจกล่าวได้ว่า อนาคตของ รศก. ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญ และการใช้
ประโยชน์โครงสร้างนี้จากผู้นำสูงสุดทางการเมือง ซึ่งจะต้องให้ความเชื่อถือในบทบาทของนักวางแผน-
เทคโนโลยี-นักวิชาการเป็นสำคัญ ในการชี้แนะนโยบายและการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ คำกล่าวที่ว่า
"รัฐมนตรีเศรษฐกิจเป็นกรรมการที่บริหารทางด้านเศรษฐกิจ ก็หมดไปเป็นชุดๆ แล้วแต่รัฐบาลไทยจะ
หยิบวิธีบริหารอย่างไร" จึงเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงสถานการณ์ของ รศก. ซึ่งมีขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจตามความ
ในข้อ 9(6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นอำนาจทาง
การบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

เมื่อเป็นเช่นนี้ รศก. จึงมีสถานะภาพเป็นเพียงคณะกรรมการชุดหนึ่ง ซึ่งโดยธรรมชาติของระบบ

ราชการไทยแล้ว มักจะมีแนวโน้มที่จะขยายจำนวนสมาชิกขึ้นเรื่อยๆ และลดความเข้มข้นของการเป็นโครงสร้างของกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายลงเป็นลำดับ ตลอดจนเอื้ออำนวยให้เกิดการอาศัยคณะกรรมการชุดนี้ เป็นแหล่งผ่านความรับผิดชอบในการตัดสินใจขึ้นไปตามลำดับชั้นด้วย จากการสัมภาษณ์รัฐมนตรีทั้งที่อยู่ในคณะกรรมการ และอยู่นอกกรรมการ ตลอดจนนักวางแผน-เทคโนโลยี-นักวิชาการ และกรรมการกรอ. บางส่วน ล้วนได้ข้อสรุปภาพพจน์หลักของ รศก. ตรงกัน คือ การให้ความสำคัญ-การสนับสนุนของนายกรัฐมนตรี เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการดำรงอยู่ และในการปฏิบัติหน้าที่ของ รศก.

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาสำคัญยิ่งของกระบวนการกลายเป็นสถาบันของโครงสร้างการตัดสินใจ ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับการแสวงหาจุดสมดุลที่เหมาะสม ระหว่างความปรารถนาที่จะแก้ไขและอุดช่องว่างของเป้าหมายในแผนพัฒนาฯ กับการปฏิบัติตามแผนการพัฒนาย และสภาพความเป็นจริงทางการเมือง ทั้งนี้ความคิดที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ให้มีแกนกลางในการกำกับประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ จึงมีอาจจะได้รับการนำไปปฏิบัติได้อย่างก้าวกระโดด แต่จะต้องดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้เนื่องจาก กลุ่มบุคคลที่มีความปรารถนาที่จะแก้ไขปัญหานั้นเกิดจากช่องว่างดังกล่าว ต้องเผชิญกับการต่อสู้และลังเลกดดัน 2 ด้าน ด้านหนึ่งมาจาก นักธุรกิจ นักการเมือง ที่มีทัศนะในด้านลบ ต่อกลไกการบริหารของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกลไกในระดับนโยบายหรือในระดับปฏิบัติการ อีกด้านหนึ่งนั้น จะต้องเผชิญจากแรงกดดันจากส่วนต่างๆ ในระบบราชการด้วยกันเอง ที่ยังต้านทานการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงบทบาทของหน่วยงาน ในกระบวนการพัฒนา

นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน (2531) พัฒนาการของโครงสร้างการตัดสินใจระดับนโยบายในการบริหารเศรษฐกิจนี้ จึงมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental) มากกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดด ปัญหาจึงมีอยู่ว่า การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้จะส่งผลสะท้อนเพียงพหรือไม่ อย่างไร ต่อทัศนคติ และพฤติกรรม ตลอดจนระเบียบแบบแผน ข้อบังคับต่างๆ และความไวระบบของหน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ดี เราจะยอมรับว่า ในสภาพการณ์และสถานการณ์ที่จำกัดบทบาทของ รศก. ในระดับหนึ่ง การปฏิบัติงานภายใต้ภาวะดังกล่าว แม้จะมีข้อจำกัดอย่างไรก็ตาม ก็ยังเป็นผลดีกว่าที่ปราศจากโครงสร้างนี้เสียเลย ดังนั้นในส่วนต่อไป เราจึงจะพิจารณา วิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติงานของ รศก. ว่า ในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (2526-2531) ได้สามารถมีบทบาทในการช่วยให้การตัดสินใจ ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ เป็นไปโดยมีหลักการ-เหตุผล-หิตะประโยชน์ อย่างไรบ้าง

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

ในฐานะที่เป็นโครงสร้างใหม่ และ "แกนกลาง" ในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนการประสานงานด้านนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจ

ของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง รศก. ได้กลายเป็นจุดอ้างอิงที่สำคัญ และได้รับการยอมรับในความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องมีแผนกลางนี้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า กิจกรรมหลักของรัฐบาลในยุคปัจจุบัน ซึ่งสาธารณชน กลุ่มพลัง และสื่อมวลชน ถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องติดตามให้ความสนใจอย่างใกล้ชิด ได้แก่ กิจกรรมด้านเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วมีผลทำให้เกิดแผนการการสื่อสารเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในยุคเริ่มแรกแห่งการพัฒนา การที่มีหนังสือพิมพ์รายวัน ราย 3 วัน ราย 7 วัน ราย 15 วัน และนิตยสารรายเดือน (ทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ)¹⁰ นอกจากนั้น หนังสือพิมพ์รายวันก็ได้เพิ่มหน้าพิเศษสำหรับเศรษฐกิจโดยเฉพาะ เช่น ไทยรัฐ สยามรัฐ มติชน บ้านเมือง เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จัดว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในสภานเวดล้อมที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรง เพราะขอบเขตและความเข้มข้นของการประเมินนโยบาย มาตรการ ทำที่ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้กว้างขวาง และลึกซึ้งมากกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต การวิพากษ์วิจารณ์แผนพัฒนาฯ ก่อให้เกิดการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ตลอดจนบทบาทของ "สภานพัฒนา" ในระยะเวลา 10 ปี ที่ผ่านมามีส่วนแล้วแต่แสดงให้เห็นว่า น้ำหนักของความสำคัญได้เริ่มเปลี่ยนจากเรื่องของ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ มาเป็นการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ที่น่าสังเกตคือ การที่เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ เป็นผลให้หน่วยงานวางแผน คือ บทบาทของสภานพัฒนา ได้มีมิติใหม่ในฐานะ "ผู้พิทักษ์แผนฯ" ที่ผลักดันให้หน่วยงานแห่งนี้ ต้องตกอยู่ภายใต้พลังกดดันจากหลายๆ ฝ่าย ทั้งที่เป็นฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ พลังทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในการวิเคราะห์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เราจะต้องแยกแยะหน่วยของการวิเคราะห์ให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงส่วนต่างๆ ในองค์ประกอบของ รศก. เป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์ประกอบของ รศก. นับตั้งแต่ พ.ศ. 2526 ซึ่งแม้ว่า จะมีรองนายกรัฐมนตรีร่วมอยู่ด้วยทุกคน แต่ในคณะรัฐมนตรีนับตั้งแต่ พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา ไม่มีการมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีผู้ใดรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจ เหมือนดังที่เคยกระทำในสมัยที่มีคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ พิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับหน่วยงานวางแผน จึงไม่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทคั่นกลางในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ส่วนทางการเมืองที่จะเข้ามาทำการ "กำกับวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ และพิจารณากำหนดแนวทางในระดับนโยบาย" หรือ "ติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล" จึงขาดหายไป

เมื่อส่วนทางการเมืองขาดหายไป หรือลดความสำคัญและบทบาทลง ส่วนเทคโนโลยี ก็จะเข้ามาสวมบทบาทที่น้อยลงเต็มที่ การเข้าสวมบทบาทในการดูแลนโยบายเศรษฐกิจของฝ่ายเทคโนโลยีเป็นประเด็นสำคัญยิ่งต่อการเข้าใจบทบาท-หน้าที่ของ รศก. เพราะฝ่ายเทคโนโลยีใน รศก. นั้น มีบทบาทสองด้านตามสถานภาพดั้งเดิมที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ กับตามสถานภาพใหม่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางการเมืองของการตัดสินใจระดับนโยบาย

ดังนั้น นอกจากฝ่ายเทคโนโลยีจะกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกลางระดับนโยบายที่กำหนดแนวทางแผนพัฒนา กลั่นกรองแผนงาน-โครงการ ตลอดจนติดตามประเมินผลโครงการในฐานะที่เป็นหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นงานประจำวันแล้ว ยังสามารถอาศัยบทบาททั้งที่เป็นกรรมการและฝ่ายเลขานุการกลั่นกรอง ตรวจสอบ นโยบายและมาตรการต่างๆ ทางเศรษฐกิจของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องอีกโสดหนึ่งด้วย ทั้งนี้ โดยอาศัยกรอบอ้างอิงในการปฏิบัติหน้าที่นี้จากอำนาจหน้าที่ของ รศก. และคณะกรรมการระดับชาติที่อาศัยอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

การเข้าไปสอดส่องอยู่ระหว่างกลางของหน่วยงานวางแผนดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะ เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของหน่วยวางแผนที่ต้องการผลักดันให้เป้าหมายตามแผนพัฒนา ตลอดจนกำหนดแนวทาง-มาตรการในการประดับประดา-ผลักดันระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมให้ผ่านพ้นวิกฤตการณ์ เพื่อให้มีความสามารถมุ่งหน้าสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ก็ตาม แต่ก็ทำให้เกิดการ "เปิดตัว" และการเข้าไปรับกับ แรงเสียดต่างๆ จากพลังทั้งในระบบราชการเอง และภายนอกระบบราชการด้วย

ในระดับสูงสุด รศก. จึงเป็นแนวร่วมพันธมิตรใหญ่ ของฝ่ายเทคโนโลยีตนเอง ฝ่ายเทคโนโลยีต้องอาศัยรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่การเมืองจากพรรคการเมืองเป็นกำลังสำคัญในการดำเนินงานใน รศก. รัฐมนตรีเหล่านี้เป็นบุคคลที่นายกรัฐมนตรีเลือกสรรให้ เข้ามาดำรงตำแหน่ง ควบคุมกระทรวงที่เป็นหัวใจของการดำเนินนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจ อาจกล่าวได้ว่า การควบคุมกระทรวงการคลังไว้ย่อมเป็นการควบคุมรักษาดุลยhurstศาสตร์ทางการตัดสินใจทางการเมืองไว้ได้ นอกจากนี้ นโยบายที่สำคัญ เช่น นโยบายน้ำมัน นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก นโยบายการพัฒนาชนบท นโยบายการเงิน-การคลัง-การงบประมาณ และการส่งเสริมการลงทุน ล้วนแล้วแต่อยู่ในขอบวงแห่งอำนาจของรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากพรรคการเมืองทั้งสิ้น

ในปัจจุบัน (มิ.ย. 2531) คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีความสำคัญและบทบาทในการควบคุมดูแลการบริหารประเทศ ในส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระของการบริหารประเทศ คือ การเศรษฐกิจ ในขณะที่คณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ ทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับงานประจำระดับสูง ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ถูกผูกพัน โดยกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรี ที่จะต้องเสนอเรื่องขึ้นสู่เบื้องบนให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจ

ส่วนต่างๆ ในองค์ประกอบของ รศก. ที่มีความสัมพันธ์และอันตรกิริยา (interactions) ต่อกัน ในกระบวนการตัดสินใจ ได้แก่

ก. ส่วนการเมือง ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี 4 คน รัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการจากพรรคชาติไทย 4 คน รัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการจากพรรคประชาธิปัตย์ 4 คน รัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการจากพรรคกิจสังคม 4 คน

ข. ส่วนที่เป็นการจัดของนายกรัฐมนตรีประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีที่ไม่สังกัดพรรค (พล.ร.อ.

สนธิ บุญยชัย) รัฐมนตรีคลัง รัฐมนตรีมหาดไทย และรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรี 3 คน และกลุ่มข้าราชการการเมือง คือ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี โฆษกสำนักนายกรัฐมนตรี ประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี

ค. ส่วนที่เป็นข้าราชการประจำ ประกอบด้วย เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการ สศช. รองเลขาธิการ สศช. และผู้ช่วยเลขาธิการ สศช. โดยที่ สศช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

เมื่อพิจารณาส่วนต่างๆ ขององค์ประกอบข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ฝ่ายการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองนั้น เข้ามาร่วมใน รศก. ในลักษณะของ การกระจายตัว เพราะมาจากพรรคการเมืองสามพรรคในจำนวนเท่ากัน และแต่ละพรรคยังแยกกันคุมกระทรวงต่างๆ กันอีกด้วย ซึ่งเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ มิให้รวมศูนย์อยู่ที่พรรคใดพรรคหนึ่ง ในขณะที่ฝ่ายที่เป็นการจัดของนายกรัฐมนตรี เข้ามาร่วมใน รศก. ในลักษณะของ การรวมตัว และความคุมกระทรวงที่เป็นหัวใจของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ คือ กระทรวงการคลังเอาไว้ โดยมีคณะที่ปรึกษาทำหน้าที่เสริมบทบาทของฝ่ายนี้อีกชั้นหนึ่ง

สำหรับฝ่ายข้าราชการประจำนั้น บทบาทหลักอยู่ที่ สศช. ซึ่งได้รับการมอบหมายให้เป็นฝ่ายเลขานุการ โดยไม่มีผู้แทนจากหน่วยงานอื่นเข้าร่วม และบทบาทนี้ได้รับการสนับสนุนว่ามีความถูกต้องเหมาะสมแล้ว เนื่องจาก สศช. มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติ เป็นศูนย์กลางในการวิเคราะห์และกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการในทางเศรษฐกิจ ตลอดจนมีหน้าที่ริเริ่มเสนอแนะนโยบาย แผนงาน โครงการ ซึ่งก็เป็นหน้าที่ตามกฎหมายเช่นกัน นอกจากนั้นในภาวะเศรษฐกิจของโลกปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างรวดเร็ว ปัญหาเศรษฐกิจมีความสลับซับซ้อนและมีการแข่งขันระหว่างประเทศสูง การที่ สศช. มีบทบาทในการเสนอแนะ เพื่อกำหนดมาตรการการแก้ไข ปัญหาในระยะสั้น ย่อมเป็นประโยชน์ต่อ สศช. ในการวางแผนนโยบายและมาตรการในทางเศรษฐกิจในระยะยาว¹¹

ภายใต้องค์ประกอบเช่นนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของ รศก. จึงมีทั้งกรอบอ้างอิงด้านการเมืองกับกรอบอ้างอิงด้านการบริหารนโยบายโดยเทคโนโลยีครบถ้วนคู่กันไป และกรอบอ้างอิงสองด้านที่มีความคู่กันไปเสมอนั้น เป็นเงื่อนไขสำคัญของกระบวนการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอน นับตั้งแต่ การจัดระเบียบวาระการประชุม ไปจนถึงระเบียบวิธีการประชุม

กรอบอ้างอิงสองด้านนี้ต่างมีอันตรกิริยาต่อกัน และไม่จำเป็นว่าด้านใดด้านหนึ่งจะครอบงำอีกด้านหนึ่งเสมอไป ความสัมพันธ์ระหว่างกันขึ้นอยู่กับประเด็นปัญหามากกว่าที่จะเป็น เรื่องของการมีอำนาจทางการเมือง เพราะอำนาจของฝ่ายเทคโนโลยี ซึ่งเป็น อำนาจอ้างอิง (referent power) ได้รับการยอมรับจากนายกรัฐมนตรี ข้อสำคัญก็คือ อำนาจอ้างอิงนี้จะได้รับการยอมรับมาน้อยเพียงใดจากส่วนการเมืองและส่วนข้าราชการประจำ

อย่างไรก็ดี สศช. เป็นฝ่ายกำหนดกรอบการปฏิบัติงานของ รศก. ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของ นายกรัฐมนตรี และกรอบการปฏิบัติงานนี้ก็ยังมิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด นับตั้งแต่ พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา จึงกล่าวได้ว่า กรอบการปฏิบัติงานนี้ได้กลายเป็นหลักปฏิบัติที่มีความถาวรแล้ว ซึ่งต่างกับกรอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ ที่มีปัญหาในแง่ของบทบาทที่เหมาะสม ดังนั้นในเบื้องต้น กรอบการปฏิบัติงานของ รศก. จึงเป็นรูปธรรมของการประนีประนอมระหว่างส่วนต่างๆ ที่รวมอยู่ใน รศก. กล่าวคือเป็นเงื่อนไขที่ทุกๆ ฝ่ายยอมรับได้ เพราะมิได้ไปกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดมีน้ำหนักในบทบาทที่ล้ำหน้าอีกส่วนหนึ่ง แต่ปล่อยให้ประเด็นปัญหาที่นำมาสู่กระบวนการตัดสินใจ เคลื่อนตัวไปตามธรรมชาติของมันเอง โดยมีฝ่ายเลขานุการคอยทำหน้าที่เลือกสรร จัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณา

กรอบการปฏิบัติงานนี้ คือ การกำหนดประเภทของเรื่องที่จะพิจารณา ซึ่งได้แก่

- ก) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการด้านเศรษฐกิจ
- ข) การประสานนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจ
- ค) การติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและมาตรการ

ในการพิจารณาเรื่องที่จะเข้าสู่ที่ประชุม รศก. นี้ มีธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักการปฏิบัติสำคัญ (Standard Operation Procedure) ที่สำคัญคือ การที่ไม่มีการลงมติ ซึ่งจัดว่าเป็นระเบียบปฏิบัติที่มุ่งหาฉันทานุมติ (consensus) โดยมีตัวนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประสาน-ประนีประนอม โดยต้องการหลีกเลี่ยงและลดสภาวะความขัดแย้ง หรือการตกลงต่อรองทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีจะให้กรรมการ รศก. ทุกคน แสดงความคิดเห็น โดยให้เทคโนโลยีที่เข้าร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวาง หลังจากการอภิปรายของกรรมการและผู้ร่วมประชุมดำเนินไประยะหนึ่ง กระบวนการปรับความคิด-เปลี่ยนแปลงท่าทีก็เกิดขึ้น ซึ่งทำให้แต่ละคนสามารถสำนึกได้เองว่า มติที่ประชุมจะไปทิศทางใด โดยส่วนใหญ่เลขาธิการ สศช. ซึ่งทำหน้าที่เลขานุการฯ จะเป็นผู้สรุปมติ แต่ถ้าเป็นเรื่องสำคัญ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้สรุปมติเอง สำหรับการสรุปมติของเลขานุการฯ นั้น บางครั้งนายกรัฐมนตรีหรือกรรมการผู้อื่นก็ท้วงติงให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมติที่สรุปไป¹²

วิธีการเช่นนี้ มีผลสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจ เพราะก่อให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติที่กรรมการและผู้เข้าร่วมประชุม จะมีไว้ในใจเสมอ เปรียบเสมือนกติกา และวิธีการเฉพาะที่ใช้สำหรับโครงสร้างการตัดสินใจนี้ ดังนั้นพฤติกรรมในการแสดงออกของกรรมการซึ่งมาจากฝ่ายการเมือง จึงค่อนข้างจะถูกจำกัดโดยปริยายให้เป็นไปในลักษณะที่แตกต่างไปจากที่เกิดขึ้นในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เนื่องจาก พลังกดดัน ที่กรรมการที่มาจากพรรคการเมืองแต่ละพรรคต้องเผชิญอยู่ ในการแสดงความคิดเห็นในทางที่ขัดผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ โดยไม่ยึดผลประโยชน์ของพรรคหรือส่วนตัว นอกจากนั้นในที่ประชุม รศก. ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองก็มีน้อยหรือไม่มีเลย ต่างจากในการประชุมคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ และแม้ว่า รศก. ปัจจุบันจะมีจำนวนมากขึ้นกว่าแต่ก่อนก็ตาม รัฐมนตรีจากพรรคการเมืองต่างๆ ก็

เห็นว่า รศก. มีความจำเป็นและสำคัญมาก เพราะที่ประชุมประกอบไปด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและมีขนาดเล็ก สามารถอภิปรายให้ข้อคิดเห็นได้อย่างกว้างขวาง และละเอียดลึกซึ้ง¹³

กติกาและธรรมเนียมปฏิบัติ ตลอดจนบุคลิกภาพและท่วงท่าองในการเป็นประธานที่ประชุมของนายกรัฐมนตรี มีส่วนสำคัญต่อลักษณะและกระบวนการตัดสินใจของ รศก. เพราะแม้ว่า รศก. จะประกอบด้วยรัฐมนตรีที่เป็นตัวแทนจากพรรคการเมืองก็ตาม แต่การให้พรรคการเมือง 3 พรรคร่วมรัฐบาล ที่มีโควตาในคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ต่างกัน หากมีตัวแทนใน รศก. เท่ากันนั้น เป็นเครื่องบ่งชี้สำคัญว่า รศก. ไม่ใช่โครงสร้างที่เป็น "การเมือง" แต่ต้องการให้เป็นโครงสร้าง หรือองค์กรในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งจะต้องลดความเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง หรือผลประโยชน์อันคับแคบลง

ประสบการณ์ของความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ในระยะแรกเริ่มของรัฐบาลเปรม 1 ดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ทำให้รัฐบาลในเวลาต่อมา อาศัยโครงสร้างทางการเมืองสองโครงสร้างซ้อนกันอยู่ โครงสร้างใหญ่ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ซึ่งยังคงเป็นเวทีของการต่อสู้ แข่งขัน ขัดแย้ง แย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมือง และอำนาจทางการบริหารอยู่ในระดับหนึ่ง อีกโครงสร้างหนึ่ง ได้แก่ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ซึ่งแม้ว่าจะจะเป็นโครงสร้างการตัดสินใจทางการเมืองก็ตาม แต่ก็มีความพยายามที่จะทำให้โครงสร้างนี้มีลักษณะทางการเมืองน้อยที่สุด การจัดโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจภายใต้กรอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนกติกา-วิธีการดำเนินการประชุมของ รศก. จึงล้วนแต่เป็นกระบวนการลดความเป็นการเมือง (depoliticization process) ซึ่งฝ่ายเทคโนโลยีเครม เชื่อว่าเป็นวิถีทางที่ถูกต้อง เหมาะสม และจำเป็นต่อการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

กระบวนการลดความเป็นการเมืองนี้ ได้รับการยอมรับจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง โดยรัฐมนตรีแต่ละคนที่เข้าร่วมประชุมมักจะปฏิบัติตามปทัสฐาน (norm) นี้ และโดยที่รัฐมนตรีที่ร่วมรัฐบาลเปรม 3, 4 และ 5 เป็นต้นมา ไม่มีบุคคลที่มีความคิดเห็นที่รุนแรง หรือชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจ เช่น นายบุญชู โรจนเสถียร ปัจจุบันนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้กระบวนการตัดสินใจมีลักษณะเป็นการถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกัน โดยทุกๆ คน คอยอ่าน "สัญญาณ" จากนายกรัฐมนตรี แทนที่จะแสดงบทบาทและความขัดแย้งให้ปรากฏ¹⁴

ภาวะของผู้นำในการประชุม รศก. ได้รับการประเมินตรงกันจากกรรมการและผู้เข้าร่วมประชุมว่า มีสูงมาก สามารถจับประเด็น และสรุปข้อยุติ หรือสรุปมติได้อย่างดีเยี่ยม และมีความมั่นใจในตัวเองสูง ทั้งนี้เนื่องจากได้ทำการศึกษาก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง¹⁵

กระบวนการตัดสินใจของ รศก. จึงเน้นหนักในการจัดเตรียมงานและการป้อนข้อมูลข่าวสารไปที่ตัวนายกรัฐมนตรีเป็นด้านหลัก มากกว่าจะมีความพยายามในการสร้างระบบข้อมูลการตัดสินใจให้กับ รศก. โดยส่วนรวม

วิธีการป้อนข้อมูล ได้แก่ ก่อนนายกรัฐมนตรีจะเข้าประชุม ทาง ศสช. โดย ดร. เสนาะ อุนากุล จะเป็นผู้สรุปวาระและสรุปประเด็นเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา¹⁶ ทั้งนี้โดยฝ่ายเลขานุการจะเป็นผู้เตรียมการให้ ดร. เสนาะ อีกตอนหนึ่ง

ดังนั้น แม้ว่า ฝ่ายเลขานุการใน รศก. จะมีเพียง 2 คน โดยมีผู้ช่วยที่เป็นข้าราชการระดับ 7 ที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลงานด้านนี้อีก 1 คน นั้น ก็ได้หมายความว่า ฝ่ายเลขานุการของ รศก. จะมีกำลังคนเพียง 3 คน เพราะรองเลขาธิการ ศศช. ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลงานด้านนี้สามารถระดมสรรหากำลังจากฝ่ายต่างๆ ในหน่วยงานช่วยเหลือในด้านการป้อนข้อมูลให้กับตัวนายกรัฐมนตรีได้

ได้กล่าวมาแล้วว่า รศก. นั้น ประกอบด้วยส่วนการเมืองกับส่วนที่เป็นการจัดของนายกรัฐมนตรี ส่วนการเมืองนั้นขาดคณะผู้ช่วยเหลือที่คอยจัดหา-ป้อนข้อมูลให้อย่างเป็นระบบ หลังจากที่ย้ายบุญชู ออกจากคณะรัฐบาลไปแล้ว รองนายกรัฐมนตรีวิชัย ได้มีวิธีการใช้ที่ปรึกษาที่เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยคอยช่วยกลั่นกรองเรื่องและจัดหาข้อมูล ตลอดจนเสนอความเห็น แต่รองนายกรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ขาดระบบข้อมูลดังกล่าว และไม่มีเจ้าหน้าที่ที่จะสรุปประเด็นให้ ดังนั้น ในการพิจารณาความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่เข้าประชุม จึงต้องใช้ประสบการณ์ที่เคยมีในภาคเอกชนเข้ามาช่วย มีบางกรณีก็ต้องอาศัยความเห็น-ข้อมูลจากสมาคมธนาคารไทย สภาอุตสาหกรรมไทยแห่งประเทศไทย และหอการค้าไทย¹⁷

ข้อมูลสนับสนุนสำหรับส่วนการเมืองจึงขาดไป แต่สำหรับส่วนที่เป็นการจัดของนายกรัฐมนตรีแล้วมีความสามารถในการหาและได้รับข้อมูลอย่างดี ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมนตรีในโควตาของนายกรัฐมนตรีส่วนมากเป็นข้าราชการ-นักวิชาการ ซึ่งเคยมีความสัมพันธ์ร่วมงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยวิชาการ และหน่วยงานกลางระดับนโยบายที่เป็นหลัก การปฏิบัติงานของกรรมการ รศก. ที่มาจากส่วนนี้ จึงเป็นไปอย่างมีระบบ ดังที่นายไพบูลย์ อรรถวิบูลย์ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังและกรรมการ รศก. กล่าวว่า ได้อาศัยกลไกช่วยงานจาก ศศช. (นายเสนาะ อุณากร) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (นายนิพนธ์ พุกกะณะสดี และ ม.ร.ว. จิตมณฑล โสณกุล) จากธนาคารแห่งประเทศไทย (นายโอฬาร ไชยประวัติ และ นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์) และนักวิชาการในมหาวิทยาลัย ซึ่งเข้ามาเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (นายจิรายุ อิศรางกูรฯ นายวีรพงษ์ รามางกูร และนายแสง สงวนเรือง) นอกจากนี้ ยังมีการประสานงานด้วยการนัดทานอาหารกลางวัน เพื่อปรึกษาหารือเป็นประจำทุกเดือนระหว่างรัฐมนตรี ปลัด-กระทรวง อธิบดีกรมต่างๆ โดยเริ่มจากกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย สลับหมุนเวียนกันไปเป็น forum ที่จะประสานกันก่อนเข้าประชุม ดังนั้นทุกๆ คนจึงรู้เรื่องดีก่อนเข้าที่ประชุม¹⁸

ดังนั้น ในช่วงปี 2524-2525 จึงมี "กลุ่มย่อย" ที่ตัดสินใจแล้วป้อนเข้าไปก่อน ศศช. ไม่ได้เป็นฝ่ายเตรียมฝ่ายเดียว ต้องหารือกลุ่มย่อยก่อนนำเข้าไปที่ประชุมรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ "กลุ่มย่อย" นี้ คือรมต. สายท่านนายกฯ คือ ดร.เสนาะ ดร.จิรายุ ดร.อาณัติ และอื่นๆ อีก 3-4 คน มีการปรึกษาหารือกันพอสมควร ต้องมีการโยนลูกรับลูกกัน สมัยแรกคนน้อยการทำงานค่อนข้างสะดวกและส่วนมากเป็นพวกมีภูมิหลังด้านนโยบายเศรษฐกิจพอสมควร รองนายกฯ ที่เข้ามาไม่ค่อยมีบทบาท เป็นเรื่องของ technocrat ค่อนข้างมาก พรรคการเมืองยังไม่มีความรู้สึกว่าจะต้องมีบทบาท" ทั้งนี้โดยที่ฝ่ายเทคโนโลยีได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากนายกรัฐมนตรี¹⁹

ด้วยเหตุนี้ รศก. ในสมัยหนึ่งที่นายไฉจิตร เอื้อทวิกุล มีบทบาทสำคัญเป็นแกนเชื่อมโยงภาคโมเดิร์นกับนักวิชาการรุ่นหนุ่ม จึงมีมติอีกมติหนึ่ง คือ มีเครือข่ายของการปรึกษาหารือนอก รศก. ระหว่างกลุ่มดังกล่าว เหตุผลของการรวมกลุ่มคือ "ไม่มีผลประโยชน์อื่น มีความคิดคล้ายคลึงกัน มีความไว้วางใจกัน และมีความรู้ในเรื่องต่างๆ พอสมควร ไม่ได้ดีแต่พูด"²⁰

เครือข่ายนี้ มีความสำคัญเพราะเปรียบเสมือนคณะทำงานที่มีผู้ร่วมอยู่ในวงกว้างขวางกว่าฝ่ายเลขานุการ ซึ่งได้แก่ สศช. การที่มีเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการโดยมีบุคคลจากกระทรวงพาณิชย์ (นายสนิท วรปัญญา นายสมพล เกียรติไพบูลย์) กระทรวงการคลัง (จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ธนาคารแห่งประเทศไทย อาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่างๆ โดยเฉพาะสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมอยู่ในการปรึกษาหารือประเด็นปัญหาต่างๆ แล้วแต่กรณี เท่ากับเป็นการขยายเครือข่ายระบบข้อมูลการตัดสินใจ-การเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี ผู้เป็นประธาน รศก. ให้กว้างไกลกว่า การพึ่งพาระบบข้อมูล-ความเห็นของ สศช. โดยที่กว้างไกลกว่าภาคโมเดิร์น ใน สศช. เป็นเพียงส่วนหนึ่ง มีใช้ส่วนนำของกระบวนการตัดสินใจ (อย่างไม่เป็นทางการ) ของ รศก.²¹

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ในส่วนของรัฐมนตรีและภาคโมเดิร์นสายนายกรัฐมนตรีเอง ต่างก็มุ่งเสนอข้อมูล-ความเห็น ที่จะโน้มน้าวความคิดเห็นและผลักดันให้นายกรัฐมนตรีมีทัศนะ ท่าที และการตัดสินใจที่มีพื้นฐานอยู่บนเหตุผล-ความถูกต้อง-เหมาะสม ตามข้อพิจารณาด้านเหตุผลทางเศรษฐกิจ-วิชาการ โดยมุ่งลดประเด็นทางการเมือง และแม้ว่านโยบาย-มาตรการที่เสนอจะไม่เป็นที่พอใจของกลุ่มพลัง และ/หรือสาธารณชนก็ตาม แต่ก็ได้ผลักดันจนเป็นผลสำเร็จ เช่น เรื่องวินัยการคลัง เป็นต้น

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ในขณะที่ส่วนทางการเมืองมีข้อจำกัดในด้านการมี-ได้รับข้อมูล ฝ่ายภาคโมเดิร์นกลับมีแหล่งข้อมูล-ความเห็นที่กว้างขวางกว่า จึงมีบทบาทนำในกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนั้น ส่วนการเมืองยังต้องมีความระมัดระวังอย่างสูงในการแสดงออกอีกด้วย โดยจะอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ ไม่มีการแสดงออกว่าเป็นการอภิปรายที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ของพรรค บางครั้งรัฐมนตรีที่มาจากพรรคเดียวกันหรือจากกระทรวงเดียวกัน ก็มีความเห็นแตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะรัฐมนตรีแต่ละคนต่างพยายามที่จะแสดงความสามารถ แสดงถึงความมุ่งมั่นในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ และความมีเหตุผลเพื่อให้นายกรัฐมนตรียอมรับ การประชุม รศก. จึงเป็น Forum ที่สมกันระหว่างวิชาการ การเมือง และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และถือได้ว่า รศก. เป็น clearing house ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาล²²

ปัญหาในการปฏิบัติงานของ รศก. จึงไม่ได้อยู่ที่ความขัดแย้งระหว่างส่วนการเมืองกับส่วนภาคโมเดิร์น หากขึ้นอยู่กับการประสานสัมพันธ์ระหว่างภาคโมเดิร์นด้วยกันเองด้านหนึ่ง กับระหว่างภาคโมเดิร์นกับข้าราชการประจำหรือ ไม่ก็กับรัฐมนตรีสังกัดฝ่ายนายกรัฐมนตรีด้วยกันเองมากกว่า ทั้งนี้เพราะรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมือง จะมีข้อจำกัดหลายๆ ด้าน ที่ไม่อาจทำให้แสดงบทบาทได้เต็มที่ดังกล่ามาแล้ว

แต่รัฐมนตรีสั่งกัดฝ่ายนายกรัฐมนตรีก่อน กับเทคโนโลยี-นักวิชาการมีความสัมพันธ์ต่อกันที่สลับซับซ้อน ไม่เรียบง่ายเหมือนกับที่เห็นอยู่ภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งกันด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานวางแผนในเรื่องการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

กระบวนการปฏิบัติงานของ รศก.

กระบวนการปฏิบัติงานของ รศก.ที่เป็นทางการ เริ่มต้นจากการเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เข้าสู่คณะกรรมการฯ โดยมีที่มา 3 ทาง คือ

1. กระทรวงเจ้าสังกัดในสายเศรษฐกิจ คือ กระทรวงที่มีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง อยู่ในคณะกรรมการฯ ซึ่งขณะนี้มี 8 กระทรวง เสนอเรื่องเข้ามา ขอให้ให้นำเรื่องเข้าวาระการประชุม
2. เรื่องที่กระทรวงเสนอโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีสั่งให้นำเข้าคณะกรรมการ-การรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณา
3. ฝ่ายเลขานุการเป็นผู้เสนอเรื่องเข้าไปโดยตรง

ในปี พ.ศ. 2530 มีการเสนอเรื่องแบ่งออกตามที่มาดังนี้²³

1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	12	เรื่อง
2. กระทรวงอุตสาหกรรม	12	เรื่อง
3. กระทรวงการคลัง	12	เรื่อง
4. กระทรวงการต่างประเทศ	11	เรื่อง
5. กระทรวงพาณิชย์	9	เรื่อง
6. กระทรวงคมนาคม	6	เรื่อง
7. สศช.	9	เรื่อง
8. อื่นๆ (รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)	15	เรื่อง
รวม	86	เรื่อง

ในจำนวนเรื่องทั้งหมด 86 เรื่องนี้ แบ่งออกเป็นประเภทของเรื่องได้ ดังนี้²⁴

1. นโยบายและมาตรการ	13	เรื่อง
2. แผนงาน-โครงการ	23	เรื่อง
3. การบริหารและประสานงานเศรษฐกิจ	30	เรื่อง
4. เศรษฐกิจระหว่างประเทศ	11	เรื่อง

ในการกลั่นกรองเรื่อง ฝ่ายเลขานุการจะมอบให้กองของ สศช. ที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ทำการตรวจสอบนำความเห็นเสนอให้กระทรวงเลขาธิการ (นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์) ผู้ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการให้ดูผลงานด้านนี้ แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องใหญ่ๆ และมีความสำคัญ ฝ่ายเลขานุการจะนำเรื่องเข้าที่ประชุมผู้บริหาร สศช. เพื่อพิจารณาร่วมกันก่อนจะตัดสินใจเสนอความเห็น

ในการพิจารณาให้ความเห็นของฝ่ายเลขานุการต่อ รศก. นั้น ในกรณีที่เป็นเรื่องที่มีปัญหาความขัดแย้ง (และ sensitive) มาก ฝ่ายเลขานุการก็จะไม่เสนอความเห็นเลย ความเห็นบางเรื่องก็มาจากการกรรมการบริหาร สศช. บางเรื่องก็มาจากเลขาธิการเอง แต่ความเห็นของฝ่ายเลขานุการ ร้อยละ 90 จะอยู่ในการตัดสินใจของรองเลขาธิการ ผู้ได้รับมอบหมายให้ดูผลงานด้านนี้จากเลขาธิการ

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน กระบวนการปฏิบัติงานของ รศก. มีลักษณะที่แตกต่างไปจากในสมัยเริ่มแรก ซึ่งมีกระบวนการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยขอบข่ายของการปรึกษาหารือ ก่อนการนำเรื่องเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม กว้างขวางกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การที่กระบวนการปฏิบัติงานแคบลงกว่าเดิม ทำให้งานของ รศก. ดูเสมือนเป็นงานประจำด้านหนึ่งของ สศช. และเมื่อคำนึงถึงบทบาทหน้าที่หลักของ สศช. ในการเสนอแนะนโยบายเศรษฐกิจ กลั่นกรองแผนงาน-โครงการ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายเศรษฐกิจแล้ว ก็มีข้อควรคิดว่าการเป็นฝ่ายเลขานุการของ รศก. ได้มีผลทำให้ สศช. มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทจากการเป็นเพียงหน่วยวางแผนพัฒนา มาเป็นหน่วยงานที่กำกับและบริหารนโยบายเศรษฐกิจด้วย แต่กระทบบทบาท-หน้าที่นี้โดยปลอดจากการแทรกแซง และแรงกดดันทางการเมือง เพราะกระบวนการลดความเป็นการเมือง (depoliticization) ดังได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนั้นการที่ สศช. เป็นฝ่ายเลขานุการ โดยไม่มีหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่นๆ เช่น สำนักงานประมาณ หรือสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เข้าร่วมอยู่ด้วย ตลอดจนขอบข่ายการปรึกษาหารือ ดังที่เคยมีมาในสมัยหนึ่งไม่ได้รับการยอมรับปฏิบัติต่อมา ทำให้ขอบข่ายของการปรึกษาหารือระหว่างนักการเมือง-เทคโนโลยี-นักวิชาการ ที่มีอยู่อย่างไม่เป็นทางการหมดโอกาสที่จะกลายเป็นขอบข่ายที่มีความเป็นสถาบันได้

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ฝ่ายเลขานุการของ สศช. เอง ก็เห็นว่างาน รศก. นี้ มีใช้งานหลัก หรือเป็นบทบาทหน้าที่ที่เป็นสาระสำคัญของหน่วยวางแผน และเนื่องจาก รศก. ไม่มีกฎหมายด้านการจัดองค์กรรองรับ งานฝ่ายเลขานุการ จึงเหมือนเป็นงานฝาก และฝ่ายเลขานุการก็จะสามารถระดมเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานมาช่วยงานได้ ก็เฉพาะในเรื่องที่ สศช. เป็นผู้ริเริ่มนำเรื่องเสนอเอง โดยทำหน้าที่ติดตามมติด้วย เช่น เรื่องภาวะเศรษฐกิจและเรื่องการกระจายรายได้ของประชาชนในชนบท เป็นต้น

สำหรับเรื่องอื่นๆ ที่เจ้ากระทรวงเป็นผู้เสนอเข้ามานั้น ส่วนใหญ่ฝ่ายเลขานุการจะไม่ค่อยมีความเห็นเพิ่มเติม แต่รองเลขาธิการจะประสานการดำเนินการและพิจารณาร่วมกับกระทรวงเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกระทรวงการคลัง

พิจารณาในแง่นี้ จะเห็นได้ว่า กระบวนการปฏิบัติงานของ รศก. มีลักษณะใกล้เคียงกับงานประจำเข้าไปทุกที ทางฝ่ายเลขานุการเองก็มีกำลังน้อย จะขยายอัตราก็ไม่ได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการป้อนข้อมูลนั้น นอกจากข้อมูลประกอบเรื่องที่กระทรวงเป็นผู้เสนอมาแล้ว รัฐมนตรีผู้เป็นกรรมการต้องทำการหาข้อมูลเพิ่มเติมเองหากต้องการ ส่วนการเสนอเรื่องของกระทรวงนั้น เจ้ากระทรวงมักจะมอบหมายให้หน่วยงานฝ่ายวิชาการในสังกัดเป็นผู้ช่วยในการดำเนินการ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมายให้สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงการคลังมอบหมายให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นต้น

สำหรับการประชุมมีลักษณะอย่างไรนั้น ได้กล่าวไปแล้ว จึงควรกล่าวถึงการจัดทำ การแจ้ง และการติดตามมติของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจต่อไป

การจัดทำ การแจ้ง และการติดตามมติ

การตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ มีผลบังคับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรี โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2525 ว่า เรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจ เมื่อที่ประชุมรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้พิจารณาและมีมติประการใดแล้ว มอบให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรีไปได้ แล้วให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบในภายหลัง

การมอบหมายอำนาจเช่นนี้ ก็เพื่อผูกพันให้การตัดสินใจของที่ประชุมมีผลบังคับใช้นั่นเอง ดังนั้น เมื่อมีการประชุมรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจในเช้าวันจันทร์ บ่ายวันจันทร์ ฝ่ายเลขานุการก็จะนำมติเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และเมื่ออนุมัติแล้วก็ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรี แล้ว สศช.จึงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีไทยในปัจจุบัน จึงมีที่มาสองทาง คือ ทางคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ มีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายเลขาธิการ กับทางคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ มี สศช. ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ

ในการแจ้งมติ เรื่องใดที่คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจสั่งการให้กระทรวงใดทำ สศช.จะแจ้งให้หน่วยงานนั้นๆ ดำเนินการ หากเป็นกรณีที่จะต้องอนุมัติเรื่องเงิน หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากร ต้องให้คณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ อนุมัติก่อนจึงจะสั่งให้ดำเนินการได้

ในการติดตามมติ ฝ่ายเลขานุการไม่มีกำลังคนเพียงพอที่จะทำการติดตามมติได้ เพราะมีปัญหาดังกล่าวมาแล้ว

โดยสรุปแล้ว รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจที่ได้ให้สัมภาษณ์ มีความเห็นว่า กระบวนการปฏิบัติงานของ รศก. โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายเลขานุการยังขาดแนวทางที่ชัดเจนว่า ผู้บริหารระดับสูงต้องการให้ รศก. มีบทบาทและมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด หรือจะพอใจอยู่เฉพาะการมี Forum ที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีการใช้ รศก. เป็นแหล่งที่หลีกเลี่ยงความขัดแย้ง การเผชิญหน้า การแข่งขันทางการ-

เมือง เพราะคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ พิจารณาเรื่องทางเศรษฐกิจอย่างยืดยาว ล่าช้า ไม่ตรงประเด็น "คนพูดอภิปรายในที่ประชุมไม่รู้เรื่อง" หรือจะต้องการให้ รศก. สามารถมีบทบาทในการประสานนโยบาย และติดตามผลของการประสานงานนั้นอย่างจริงจัง ซึ่งก็จะเป็นการเพิ่มบทบาทของสภานิติสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินงานของ รศก. ดังนั้น บทบาทของ รศก. กับบทบาทของ สศช. จึงผสมปนเปกันอย่างแยกไม่ออก เพราะเลขานุการของ รศก. ก็คือ เลขานุการของ สศช. และ สศช. ยังนำโครงการย่อยของหน่วยงานไปซ่อนอยู่ในฝ่ายเลขานุการของ รศก. อีก คือ ให้รองเลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการเป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยไม่มีตัวแทนจากหน่วยงานอื่น เช่น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หรือสำนักงานงบประมาณ ร่วมอยู่ในฝ่ายเลขานุการ ภาพพจน์และกระบวนการปฏิบัติงาน จึงกลายเป็นภาพของ สศช. ซ่อนอยู่ใน รศก.

ดังนั้น รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจบางท่านจึงตั้งข้อสังเกตว่า ปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นก็คือ ฝ่ายเลขานุการของ รศก. ไม่สามารถขยายให้รับกับภารกิจด้านการติดตามมติ ครม. ฝ่ายเศรษฐกิจได้ เพราะยังขาดการตัดสินใจเชิงนโยบายจากผู้บริหารระดับสูง ในเวลาเดียวกันบทบาทที่เด่นชัดมากขึ้นของ สศช. ก็ตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น เพราะการเป็นผู้ออกมติ ครม. ฝ่ายเศรษฐกิจนั่นเอง

จากการสัมภาษณ์กรรมการ รศก. พบว่า กรรมการบางส่วนเห็นว่า การจัดเอกสารการประชุม และการจัดทำรายงานการประชุมจัดทำได้ดีมาก แต่บางเรื่อง เอกสารประกอบการพิจารณาไม่เพียงพอ ซึ่งต้องช่วยตัวเอง รายงานการประชุมฝ่ายเลขานุการเขียนได้ชัดเจนดี ส่วนการสรุปประเด็นและมติของที่ประชุมนั้น ส่วนใหญ่เลขาธิการ สศช. จะเป็นผู้สรุป ซึ่งบางครั้งไม่ตรงกับที่พูดกันในที่ประชุม กรรมการบางส่วน มีความเห็นว่า ยังมีเรื่องในทางปฏิบัติและเรื่องที่เป็นวิชาการมากเกินไป เรื่องที่เข้า รศก. ควรเป็นเรื่องระดับนโยบายหลักๆ เมื่อ รศก. มีมติในเรื่องนโยบายอย่างไร ฝ่ายเลขานุการก็ไปประสานงานในแนวทางปฏิบัติกับส่วนราชการ และแม้เรื่องที่เขาบางเรื่องจะเป็นเรื่องนโยบายก็ตาม แต่ก็ยังมีเรื่องรายละเอียดในทางปฏิบัติมาให้ รศก. ตัดสินด้วย ซึ่งไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น

เนื่องจากในการพิจารณาของ รศก. นั้น มักจะพิจารณาจากผลการศึกษา และข้อเสนอแนะของฝ่ายเลขานุการเป็นหลัก มติที่ฝ่ายเลขานุการจัดทำจึงควรทำอย่างรอบคอบระมัดระวัง²⁵

กรรมการบางท่าน วิจารณ์ว่า การจัดเอกสารวาระการประชุมทำโดยเจ้าหน้าที่ระดับล่างๆ จึงรัดกุมสู่การจัดเอกสารของคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ไม่ได้ เคยถูกดึงไปที่ประชุมหลายครั้ง นอกจากนั้นก็มีเรื่องบางเรื่องที่ไม่ให้นำมาเข้า แต่ก็นำมาเสนอโดย สศช. เอง เช่น โครงการแก้ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งต้องการให้ ครม. เศรษฐกิจไปให้ "สัตยาบัน" ผลงานเหล่านี้ แต่เรื่องเช่นนี้เป็นเรื่องใหญ่ ไปกระทบหลายฝ่ายเป็นการวางแผนมหภาค จึงมีปัญหาคัดค้านมาก เพราะกระทบอ้างอิงใหญ่เกินไป

ข้อวิจารณ์อีกข้อหนึ่งของรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจก็คือ สศช. เป็นผู้ "ให้การบ้าน" แก่กระทรวงต่างๆ เจ้ากระทรวงก็อัดอัด เมื่อมีการเสนอเข้ามา เช่น การเสนอเรื่องของกระทรวงต่างประเทศ

ให้มีการเปลี่ยนแนวทางการส่งเสริมการลงทุน การเปลี่ยนระบบภาษีให้เกื้อกูลกับธุรกิจ ฯลฯ ก็เป็นเรื่องที่เจ้ากระทรวงตอบได้ว่า "คิดไว้แล้ว" หรือ "กำลังทำอยู่" (โดยไม่พูดตรงๆว่า "เรื่องอะไรของคุณ")

กรรมการบางท่านให้ความเห็นว่า ศศช. ควรมีความเข้มแข็งให้มากกว่านี้ โดยให้เจ้ากระทรวงเป็นผู้เสนอเอง แทนที่จะ "ให้การบ้าน" เจ้ากระทรวงต่างๆ ไป ควรมียุทธวิธีในการกระตุ้น ไม่ใช่ไปสั่งไปสอน นอกจากนั้น เรื่องบางเรื่องที่เข้ามาก็เป็นเรื่องเพียงเพื่อทราบ แต่ใช้เวลารายงานยืดยาว เช่น เรื่องกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เสนอโครงการมายืดยาว แต่เมื่อถามว่าจะให้พิจารณาประเด็นใด ก็ตอบว่า เสนอเพียงเพื่อทราบ เป็นต้น²⁰

โดยสรุปแล้ว แม้ว่ากรรมการทั้งที่เป็นส่วนการเมือง และส่วนข้าราชการการเมือง และนักวิชาการ จะเห็นว่า รศก. เป็นสิ่งสำคัญ จำเป็น ดีกว่าการประชุม ครม. ชุดใหญ่ การประชุมมีการอภิปรายรอบด้าน-ลึกซึ้งกว่า ตรงประเด็นกว่า มีเหตุผล มีการใช้อารมณ์น้อยกว่าในการประชุม ครม. ชุดใหญ่ ตลอดจนประเมินบทบาทของ รศก. ในด้านบวก บทบาทของนายกรัฐมนตรีในด้านบวกก็ตาม แต่เป็นที่ชัดเจนว่าได้มีการนำเอา รศก. กับ ศศช. ไปผูกพันกันมากขึ้น ในแง่ของการเป็นส่วนหนึ่งของการขยาย "อาณาจักร และอำนาจ" ของหน่วยงานวางแผน แม้ว่าจะมีการประเมินว่า รศก. สามารถทำให้การเสนอเรื่องแก้ปัญหาเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วทันการ เช่น กรณีปั่นเงินท่าเรือ การมีความรอบคอบในการพิจารณาโครงการอย่างเป็นกลาง เช่น กรณีทางด่วนเหนือถนนวิภาวดีรังสิต การไม่ถูกท้วงติงโดยผู้ไม่เกี่ยวข้องทำให้การตัดสินใจด้านนโยบายเป็นไปโดยมีอุปสรรค-ปัญหาน้อยลง ก็ตามแต่ก็ยังมีความขัดแย้งในจุดอ่อนที่ควรปรับปรุงแก้ไขอีกมากมาย ที่สำคัญก็คือ ภาพพจน์ของ ศศช. ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นว่า "คุม" รศก. กรอ. นโยบายพลังงาน นโยบายแหล่งน้ำ นโยบายการพัฒนาชนบท โครงการพระราชดำริ ฯลฯ ดังนั้น รัฐมนตรีที่มาจากกาเลือกตั้งจึงไม่พอใจ

ปัญหาประการสุดท้ายเป็นปัญหาแง่กฎหมาย และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ นั่นคือ การตั้งข้อสงสัยในเรื่อง หลักความรับผิดชอบร่วมกันว่า การที่ รศก. อาศัยมติ ครม. 26 มกราคม 2525 ออกมติ ครม. ไปโดยแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบภายหลังนั้น จะขัดกับหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) มากน้อยเพียงใด

ปัญหานี้จะได้นำไปพิจารณาในบทต่อไป

เชิงอรรถ

- ¹ ตระกูล มีชัย, ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย, อ้างแล้ว, หน้า 306-307.
- ² เรื่องเดียวกัน, หน้า 331-343.
- ³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 341. ...
- ⁴ เช่นบทบาทของ นายพร ลิทธิอำนวย ที่ปรึกษาผู้ใกล้ชิดของนายบุญชู โรจนเสถียร ที่เสนอให้มีการกันบรรดานายพลออกไปจากรัฐวิสาหกิจ แล้วให้อาณัติเศรษฐศาสตร์ภาคเอกชนเข้าบริหารแทน ดู สภามหาชน-ประชามิตร ปีที่ 2 ฉบับที่ 85 (29 มีนาคม 2523), หน้า 30-31.
- ⁵ สภามหาชนประชามิตร ปีที่ 3 ฉบับที่ 113 (11 ตุลาคม 2523), หน้า 31-33.
- ⁶ สัมภาษณ์ นายไพจิตร เอื้อทวีกุล อดีตกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจฯ และที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ณ อาคารสำนักงาน ทีดีอาร์ไอ, 29 กุมภาพันธ์ 2531 เวลา 11.00-12.00 น.
- ⁷ สัมภาษณ์รัฐมนตรีที่ร่วมรัฐบาลเปรม 1
- ⁸ ฐานเศรษฐกิจ ฉบับพิเศษ สรุปภาวะเศรษฐกิจครึ่งปี '26, สัมภาษณ์ นายสถาวร กวิตานนท์ เรื่อง "รัฐมนตรีเศรษฐกิจจะนิวัติปัญหา... ฯลฯ", หน้า 47
- ⁹ บันทึกรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (เรืออากาศโท ศุภี มหาสันตะ) ถึงนายกรัฐมนตรี เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2529 บุคคล 7 คนที่ได้เข้าร่วมประชุมเป็นการถาวรได้ คือ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ประธานที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี (นายวีรพงษ์ รามางกูร)
- ¹⁰ รายวันได้แก่ ข่าวพาณิชย์ กรุงเทพธุรกิจ ; ราย 3 วัน ได้แก่ ประชาชาติธุรกิจ เข็มทิศ ; ราย 7 วัน ได้แก่ ฐานเศรษฐกิจ เส้นทางเศรษฐกิจ ทันเดย์มีเรอร์ วังจร ข่าวธุรกิจ ผู้จัดการ ศูนย์เศรษฐกิจ วงการธุรกิจ ; ราย 15 วัน ได้แก่ บันทึกธุรกิจ พื้นฐาน ข่าวเศรษฐกิจ แนวทางเศรษฐกิจ ; นิตยสารรายเดือนภาษาไทย ได้แก่ คู่แข่ง ธุรกิจการเงิน ดอกเบี้ย การเงินการธนาคาร ธุรกิจการค้า การธนาคาร ไทยแลนด์ธุรกิจ อุตสาหกรรม ผู้จัดการ ผู้ส่งออก การเงินการคลัง ; นิตยสารรายเดือนภาษาอังกฤษ ได้แก่ Business in Thailand, Thailand Business, Business Review, Asset, Investor.
- ¹¹ สัมภาษณ์ ดร.วีรพงษ์ รามางกูร วันที่ 20 เมษายน 2531
- ¹² สัมภาษณ์ ดร.วีรพงษ์ รามางกูร วันที่ 20 เมษายน 2531
- ¹³ สัมภาษณ์ นายพงษ์ สวัสดิ์ รองนายกรัฐมนตรี 23 มีนาคม 2531
- ¹⁴ สัมภาษณ์ รัฐมนตรีที่เป็นกรรมการใน รศก. (ไม่ประสงค์ให้ระบุนาม) วันที่ 19 พฤษภาคม 2531

- 15 สัมภาษณ์ รัฐมนตรีที่เป็นกรรมการใน รศก. (ไม่ประสงค์ให้ระบุนาม) วันที่ 19 พฤษภาคม 2531 ; รองนายกรัฐมนตรี พงษ์ สารสิน วันที่ 23 มีนาคม 2531 ; รองนายกรัฐมนตรี พล.ร.อ. สันติ บุญยะชัย วันที่ 25 พฤษภาคม 2531 ; ดร.วีรพงษ์ รามางกูร และ นายนิพนธ์ พุกกะณะสุต วันที่ 20 เมษายน 2531
- 16 สัมภาษณ์ ดร.วีรพงษ์ รามางกูร วันที่ 20 เมษายน 2531
- 17 สัมภาษณ์ นายพงษ์ สารสิน วันที่ 23 มีนาคม 2531
- 18 สัมภาษณ์ นายไพจิตร เอื้อทวีกุล วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2531
- 19 เรื่องเดียวกัน
- 20 เรื่องเดียวกัน
- 21 เครือข่ายดังกล่าวมี นายไพจิตร เอื้อทวีกุล เป็นแกน บทบาทของนายไพจิตร จึงเป็นบทบาท ที่มีสองมิติ คือ ด้านหนึ่งเป็นการร่วมกับ สศช. ในการเผชิญกับส่วนการเมือง อีกด้านหนึ่งเป็นการร่วมกับนักวิชาการและเทคโนโลยี นอก สศช. ถ่วงดุลย์บทบาทของ สศช. ต่อมาเมื่อ นายไพจิตร ไปทำงาน ต่างประเทศ บุคคลที่จะมาเป็นแกนนำแทนนี้จึงไม่มี เป็นผลให้ สศช. มีบทบาทมากขึ้น-เป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น และไม่มีการจัดเครือข่ายแบบเดิมที่เคยเป็นอยู่สมัยที่ นายไพจิตร มีบทบาทสำคัญ
- 22 สัมภาษณ์ นายวีรพงษ์ รามางกูร วันที่ 20 เมษายน 2531
- 23 ข้อมูลจากฝ่ายเลขานุการ รศก.
- 24 ข้อมูลจากฝ่ายเลขานุการ รศก.
- 25 สัมภาษณ์ นายพงษ์ สารสิน วันที่ 23 มีนาคม 2531 และรัฐมนตรีผู้ไม่ประสงค์ออกนาม วันที่ 19 พฤษภาคม 2531
- 26 สัมภาษณ์ รัฐมนตรีผู้ไม่ประสงค์ออกนาม วันที่ 25 พฤษภาคม 2531

บทที่สี่

สรุป และข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ที่จัดตั้งขึ้นในนามของคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2523 และต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2526 นี้ จัดได้ว่ามีสภาพภาพทางการเมืองเป็นที่ยอมรับของทั้งฝ่ายการเมืองที่มาจากพรรคการเมือง และฝ่ายการเมืองที่เป็นตัวแทนของระบบราชการ จนเรียกกันติดปากว่า "กรม.เศรษฐกิจ"

การได้รับการยอมรับนี้ เกิดจากการตระหนักในความสำคัญและเร่งด่วนในการพิจารณาแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นับตั้งแต่ตัวนายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคการเมือง กลุ่มธุรกิจ ข้าราชการประจำ เทคโนโลยี และนักวิชาการ ทั้งนี้เนื่องจากผลสะท้อนสำคัญที่เกิดจากวิกฤตการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศ วิกฤตการณ์น้ำมัน ภาวะเงินเฟ้อ เงินเฟ้อ และเศรษฐกิจซบเซาทั่วโลกในช่วงปลายแผนพัฒนาฉบับที่ 3 และในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4

ท่ามกลางสภาพการณ์และสถานการณ์ดังกล่าว การระดมสรรพกำลังเพื่อแก้ไขปัญหาจึงเกิดขึ้น และส่งเสริมให้บทบาทของนักวางแผน เทคโนโลยี และนักวิชาการสาขาเศรษฐศาสตร์ สูงเด่นขึ้นอย่างรวดเร็ว แม้ว่าบทบาทของนักธุรกิจเอกชนที่เข้ามาดำเนินการทางการเมืองจะมีเพิ่มมากขึ้น แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจระหว่าง พ.ศ. 2523 ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างด้านแนวทาง นโยบาย และมาตรการแก้ไขปัญหา ระหว่างกลุ่ม นายบุญชู โรจนเสถียร และกลุ่มนักวางแผน-นักวิชาการและเทคโนโลยี อย่างชัดเจน

รศก. ได้รับการคาดหวังที่จะให้ทำบทบาท-หน้าที่เป็น "แกนกลาง" ในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งเจ้าหน้าที่วางแผนเข้าใจเป็นอย่างดีว่า การกำหนดหรือการเสนอนโยบายเศรษฐกิจของชาตินั้นมีที่มาสองทาง คือ จากเบื้องบน (รัฐบาล คณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง) และจากเบื้องล่าง คือ เจ้าหน้าที่รัฐบาลจากหน่วยงานนโยบาย เป็นผู้เสนอ

วัตถุประสงค์หลักของการมี รศก. ก็คือ การมีแกนกลางที่จะประสานนโยบายเศรษฐกิจด้านต่างๆ ให้สอดคล้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนาของประเทศ ซึ่งแต่เดิมการเสนอนโยบายมีลักษณะกระจายตัว โดยมีหน่วยงานนโยบายหลายหน่วยงานไม่ประสานกัน นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ยิ่งทำให้เกิดความจำเป็นในการมีแกนกลางนี้มากขึ้น เพราะลักษณะของรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม

การมี รศก. จึงเป็นการเสริมบทบาทของหน่วยงานนโยบายมากกว่าที่จะเสริมระบบคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นโครงสร้างการตัดสินใจเชิงนโยบายระดับสูงสุด รศก. จึงแยกตัวออกมาจากคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ โดยมีอำนาจพิเศษ และสามารถออกมติ กรม. ได้อย่างมีเอกเทศโดยแจ้งให้ กรม. ทราบภายหลัง

ความสำเร็จของ รศก. เน้นความสำเร็จของหน่วยงานวางแผนในการทำให้แผนพัฒนามีพลัง และ

มิใช่เป็นเพียงเอกสาร แท้ที่จริงแล้ว ปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาที่มีผู้ศึกษา-วิเคราะห์กันอย่างกว้าง-ขวางก็คือ ปัญหาของการเชื่อมโยงเป้าหมายของแผนกับนโยบายและการปฏิบัติตามแผน ซึ่งมักจะมีการขาดช่วง การบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ในสภาวะที่การเมืองเป็นแบบประชาธิปไตยครึ่งใบนี้ จึงเป็นอาณาบริเวณที่กว้างขวาง นักวิชาการ-เทคโนโลยีสามารถกระทำบทบาท-หน้าที่ของ "ส่วนที่มีเหตุผล-ไร้ผลประโยชน์" ในการติดตาม ตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ "ส่วนการเมืองที่ขาดความรู้ ความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง" และเป็นส่วนที่ "เต็มไปด้วยผลประโยชน์"

การมีรัฐบาลที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค เปิดช่องให้หัวหน้ารัฐบาลที่ไม่ได้สังกัดพรรคสามารถต่อรองเงื่อนไขการจัดตั้งและการบริหารงานได้หลายประการ และเป็นข้อจำกัด-ถ่วงดุลย์ การขยายอิทธิพลอำนาจของพรรคแต่ละพรรคไปในตัวด้วย

การจัดตั้ง รศก. เป็นวิธีการทำงานของรัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ถึงแม้ว่าการจัดตั้ง รศก. จะอาศัยอำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี โดย รศก. มีฐานะที่เป็นเพียงคณะกรรมการตามรูปแบบคณะกรรมการชุดอื่นๆ ก็ตาม แต่สถานการณ์ของ รศก. มีสูง เพราะมีระเบียบวิธีการปฏิบัติงานดังเช่นคณะรัฐมนตรีชุดเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สามารถออกมติคณะรัฐมนตรีได้ด้วย ความสำคัญที่นายกรัฐมนตรีให้กับ รศก. ก็ดี การมีการประชุมเป็นประจำทุกวันจันทร์ และเรื่องที่เข้าประชุมมีความสำคัญทางนโยบายที่ดี การมีความต่อเนื่องก็ดี มีผลทำให้ รศก. เป็น "แกนกลาง" ในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติได้ และเท่าที่ผ่านมา รศก. ก็เป็นเวทีของการตัดสินใจทางนโยบายที่สำคัญ ๆ โดยตลอด

จุดเด่นของ รศก. ก็คือ การได้รับการยอมรับว่าเป็นที่ประชุมที่มีประโยชน์ มีการป้อนข้อมูล-ความคิดเห็นผ่านเทคนิคเข้าไปมาก มีการอภิปรายได้อย่างเต็มที่ มีเวลาพิจารณาปัญหาสำคัญจริงๆ มากขึ้นละเอียดและลึกซึ้งยิ่งขึ้น ไม่ถูกท้วงติง หรือมีการอภิปรายนอกเรื่องโดยผู้ไม่เกี่ยวข้องสามารถแก้ไขข้อผิดพลาดได้รวดเร็ว และมีความรอบคอบในการพิจารณาโครงการอย่างเป็นกลาง

เมื่อมีการพูดถึง รศก. มักจะมีการเน้นลักษณะทางด้านเทคนิค และการไม่เป็นเวทีทางการเมืองมากกว่าเรื่องอื่น ๆ จนเกือบจะมีลัทธิเทคนิครวมตัว แม้ในหมู่ผู้นำพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งว่า เรื่องสำคัญ ๆ ทางเศรษฐกิจที่เป็นผลประโยชน์ของชาติ ควรอาศัยโครงสร้าง กระบวนการ และวิธีการตัดสินใจ-ดำเนินการ ที่แตกต่างไปจาก โครงสร้าง-กระบวนการ-วิธีการทางการเมือง แนวโน้มที่เกิดขึ้นจึงได้แก่ การแยกส่วนที่เป็นเศรษฐกิจว่า เป็นเรื่องทางเทคนิคที่เทคโนโลยีและนักวิชาการ เป็นผู้ที่มีความมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล-ความคิดเห็น ต่อผู้นำรัฐบาล ออกจากส่วนที่เป็นการเมือง

ตราบเท่าที่ระบบการเมืองและระบอบการปกครองยังคงลักษณะของกึ่งประชาธิปไตยเช่นนี้ โครงสร้างการตัดสินใจแบบ รศก. ก็จะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการประนีประนอมระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายเทคโนโลยี-นักวิชาการ ในระดับหนึ่ง รศก. จึงเป็นผลดี-ประโยชน์ต่อการประคับประคองระบบเศรษฐกิจให้มีทิศทาง-มีเสถียรภาพ ท่ามกลางสถานการณ์-สถานการณ์ทางการเมืองที่ยังไม่มีความมั่นคงอย่างแท้จริง

แต่ถ้าจะคำนึงถึงการสร้างสรรค์ รศก. ให้มีความเป็นสถาบันและมีระบบการช่วยตัดสินใจเชิงนโยบายแล้ว รูปแบบและกระบวนการปฏิบัติงานของ รศก. ก็น่าจะได้รับการปรับปรุง-เปลี่ยนแปลงอีกมาก ทั้งในระดับสูง และในระดับฝ่ายเลขานุการ

ในระดับสูง คือ สถานภาพและรูปแบบของ รศก. นั้นควรมีการทบทวนว่า หาก รศก. จะอาศัยมติกรม. มาออกมติ กรม. ดังที่กระทำอยู่เช่นนี้ เป็นวิธีการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร เพราะเกิดปัญหาของหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

ที่จริงแล้ว คณะรัฐมนตรีมีสิทธิจัดระบบการทำงานของตนเองตามที่เห็นควร และสามารถมีระบบการทำงานโดยคณะกรรมการได้ แต่ข้อสำคัญก็คือ เมื่อคณะกรรมการมีฐานะเป็นส่วนย่อยของคณะรัฐมนตรีมติของคณะกรรมการนั้นก็ไม่ควรเป็นมติของคณะรัฐมนตรีได้ หากจะต้องได้รับการรับรอง (endorsement) จากคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่เสียก่อน มิใช่ไปแจ้งให้ทราบภายหลัง เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นเป็นบางเรื่อง

คณะรัฐมนตรีของไทย แตกต่างไปจากคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ และคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจก็ไม่เหมือนกับคณะรัฐมนตรีวงใน (inner cabinet) ของอังกฤษ เพราะระบบคณะรัฐมนตรีโดยส่วนรวมแตกต่างกัน

วิธีการแก้ไข น่าจะเป็นการพิจารณาจัดระบบคณะรัฐมนตรีให้ถูกต้อง ซึ่งจะต้องมีความสลับซับซ้อนมากเกินกว่าการออกมติคณะรัฐมนตรีเป็นพิเศษมาให้ ผลของการพิจารณาของส่วนย่อยกลายเป็นมติของส่วนใหญ่ โดยไม่ต้องกลับไปรับการประทับตราอนุมัติอีก ปัญหาที่ตามมาก็คือ ฝ่ายเลขานุการ ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ของ สศช. ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายการจัดตั้งหน่วยงานให้เป็นผู้ติดตามมติของ กรม. เศรษฐกิจ และถึงแม้จะทำการติดตามก็ไม่อาจกระทำได้ เพราะมีข้อจำกัดด้านอัตรากำลัง

หลักที่ถูกต้องก็คือ หลักที่ประเทศออสเตรเลียใช้ ซึ่งได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรีนั่นเอง โดยมติของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่งตั้งคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนย่อยของการตัดสินใจ เลียนแบบระบบคณะกรรมการธิการของรัฐสภา คณะกรรมการของคณะรัฐมนตรี มีสองประเภท คือ คณะกรรมการประสานงาน (Co-ordinating Cabinet Committee) และคณะกรรมการกิจการ (Functional Cabinet Committee)

คณะกรรมการประสานงานของคณะรัฐมนตรี มี 3 คณะ คือ Parliamentary Business Committee (กิจการสภา), Expenditure Review Committee (กิจการงบประมาณ) และ Legislation Committee (กิจการนิติบัญญัติ) ส่วนคณะกรรมการกิจการต่าง ๆ นั้น ได้แก่

1. คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจ (Economic Policy)
2. คณะกรรมการอุตสาหกรรม (Industry)
3. คณะกรรมการโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure)
4. คณะกรรมการนโยบายสังคม (Social Policy)
5. คณะกรรมการกฎหมายและการบริหาร (Legal and Administrative)

6. คณะกรรมการการป้องกันประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Defence and External Relations)

7. คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ และนานาชาติ (National and International Security)

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการรัฐมนตรีชุดต่างๆ อาจแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษ (special committee) ได้ตามกาลเทศะ คณะกรรมการพิเศษเหล่านี้ มีลักษณะชั่วคราว

ข้อสำคัญก็คือ แม้ว่าจะมีคณะกรรมการมากคณะ แต่ก็ยังเป็นคณะเล็กๆ ออสเตอร์เลียมีรัฐมนตรี 26 คน การเป็นกรรมการในคณะกรรมการรัฐมนตรีแต่ละคณะจึงเข้าซ้อนกันบ้าง แต่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการทุกคณะ คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจมีกรรมการเพียง 10 คน ; อุตสาหกรรม 11 คน ; โครงสร้างพื้นฐาน 10 คน ; นโยบายสังคม 11 คน ; กฎหมายและการบริหาร 8 คน ; การป้องกันประเทศฯ 7 คน ; ความมั่นคงแห่งชาติฯ 5 คน

สำหรับการตั้งคณะกรรมการของไทยนั้น อาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรี ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ซึ่งเป็นอำนาจของกฎหมายขึ้นรองลงมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันนายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามข้อ 9 (6) ของ ปว.218 ซึ่งเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล แต่งตั้ง ครม. ฝ่ายเศรษฐกิจ และใช้อำนาจตามข้อเดียวกันนี้ แต่งตั้งคณะกรรมการชุดอื่นๆ อีกมากมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจดังกล่าวแต่งตั้ง ครม. ฝ่ายเศรษฐกิจ คณะกรรมการชุดนี้จึงสามารถรวมบุคคลที่ไม่ใช่รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมได้ ซึ่งปกติขัดกับหลักของระบบการปกครองแบบคณะรัฐมนตรี (cabinet government) ซึ่งแยกข้อย่อยลงไปอีกว่า ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น ผู้ที่ไม่ใช่รัฐมนตรีจะเข้าร่วมประชุมหรือแสดงความคิดเห็นไม่ได้

หากรัฐบาลต้องการให้บุคคลที่มีไม่ใช่รัฐมนตรีเข้าร่วมใน รศก. ด้วย ก็น่าจะใช้ระบบที่ถูกต้องมากกว่า คือ ให้ รศก. เป็นคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีชุดหนึ่ง มีขนาดเล็ก ประกอบด้วยรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ล้วน ๆ แต่สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้

ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะต้องเป็นฝ่ายเลขานุการ มิใช่เพื่อประโยชน์ในการอื่นใด แต่เป็นเพราะจะต้องเป็นผู้ที่ออกมติ และติดตามมติคณะรัฐมนตรี ส่วน สศช. ก็ควรเข้ามาร่วมอยู่ในฝ่ายเลขานุการได้ ในฐานะที่เป็นส่วนประกอบทางเทคนิค (technical component) ซึ่งก็ไม่ใช่ปัญหาในเรื่องของการเตรียมข้อมูล-ความเห็นในแง่เนื้อหาสาระ แต่การให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นเลขานุการ นั้นก็เพื่อความถูกต้อง และความไม่ลักลั่นในการออกและติดตามมติคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่มีการแบ่งงานในระหว่างคณะรัฐมนตรีออกเป็นส่วนย่อย การป้อนข้อมูล-ความเห็นทางเทคนิค ก็ยังคงทำได้โดยมีการตั้งฝ่ายเทคนิค-วิชาการ เป็นคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน และยังสามารถตั้ง คณะกรรมการพิเศษเป็นการชั่วคราวได้อีกด้วย

ในปัจจุบันสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีสมรรถนะพอเพียงที่จะรับเป็นฝ่าย

เลขานุการของ รศก. ได้ตามลำนัง เพราะนอกจากจะกำลังปรับปรุงงานและพัฒนาบุคลากรอยู่แล้ว กระบวนการปฏิบัติงานของ รศก. ก็ยังมีลักษณะทางเทคนิคสูง ซึ่งต้องการข้อมูล-การวิเคราะห์และความเห็นที่ลึกซึ้งที่อาศัยความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ที่เจ้าหน้าที่ สศช. มีข้อได้เปรียบเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่น

ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดน่าจะ ได้แก่ การให้ฝ่ายเลขานุการของ รศก. เป็น ฝ่ายเลขานุการร่วม (Joint Secretariat) ดังกล่าวข้างต้น โดยให้ สศช. และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกัน ทั้งนี้ควรให้เจ้าหน้าที่ของ สศช. เป็นฝ่ายเตรียมข้อมูล-การวิเคราะห์ทางเลือก ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการประชุม ส่วนขั้นตอนระหว่างการประชุม (การจดรายงาน) และการออกมติ-ติดตามมตินั้น ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีควรเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

แต่ที่จริงแล้ว งานของฝ่ายเลขานุการ รศก. สามารถมีทางเลือกได้สองทาง คือ การที่ สศช. ทำหน้าที่เป็นแกนกลางโดยอาศัยเจ้าหน้าที่ของ สศช. เอง ซึ่งเป็นทางเลือกที่จำกัดวงแคบในด้านการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานนโยบาย กับอีกทางหนึ่ง คือ ขยายกระบวนการจัดเตรียมงานให้กว้างแบบมีเครือข่าย (net working) แม้ว่าการปรึกษาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่หน่วยงานนโยบายจะมีอยู่บ้างแล้ว แต่ก็มิได้เป็นการกระทำที่มีข้อตกลงกันภายในหรือกระทำอย่างสม่ำเสมอ

ทางเลือกที่สองนี้ น่าจะเป็นผลดีแก่ทุก ๆ ฝ่าย ทั้ง รศก. เอง และ สศช. อย่างน้อยก็ทำให้ความเป็นปฏิกิริยาที่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำที่มีต่อ สศช. ลดน้อยลง การประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจจึงจะไม่ผูกพัน หรือขึ้นต่อความสัมพันธ์ระหว่างเลขาธิการ สศช. กับนายกรัฐมนตรีมากจนเกินไป แม้ว่าความสัมพันธ์ ความยอมรับ ความเชื่อถือ จากนายกรัฐมนตรีจะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพก็ตาม แต่ สศช. จะต้องแสวงหาจุดที่เหมาะสมสำหรับข้าราชการประจำด้วยกันเอง อีกชั้นหนึ่ง เท่าที่ผ่านมา สศช. โดยเลขาธิการได้ทำหน้าที่อย่างดี แต่ก็ทำให้หน่วยงานได้รับการเปิดเผย (exposure) มากขึ้น ในแง่ของการผลักดัน-สกัดกั้น-ประเมิน นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ

การอาศัยการทำงานโดยมีเครือข่ายย่อมขยายพันธมิตรของ สศช. ออกไปอีก* นอกจากจะช่วยให้ รศก. ได้รับแหล่งข้อมูล-ความเห็น-ทางเลือกที่แตกต่างไปจากของ สศช. แล้ว การอาศัยเครือข่ายในการทำงานยังสอดคล้องกับสถานการณ์ของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจปัจจุบัน ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการวิเคราะห์ความเกี่ยวข้องระหว่างสาขา (sector) ต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้ว ปัญหาของ รศก. ไม่ได้อยู่ที่กระบวนการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการ แต่อยู่ที่ระบบงานทั้งหมดของ รศก. ดังได้กล่าวมาแล้ว คือ

* ปัจจุบัน เลขาธิการ, รองเลขาธิการ และผู้ช่วยเลขาธิการ สศช. เป็นกรรมการ รศก. ในขณะที่เลขาธิการนายกรัฐมนตรี, เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ, โฆษกสำนักนายกรัฐมนตรี, ประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เป็นเพียงผู้เข้าร่วมประชุม

1. ในแง่ของสถานการณ์ของ รศก. ซึ่งควรได้รับการทบทวนภายใต้ข้อพิจารณาถึง รศก. ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบคณะรัฐมนตรีทั้งหมด อันจะมีผลทำให้มีการจัดระบบคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ แทนที่จะอาศัยมติ ครม. มอบอำนาจให้มติของ รศก. เป็นมติ ครม. โดย ครม. ชุดใหญ่ รับทราบ หรือแม้จะมีสิทธิกำกับก็ตาม แต่ก็มีประเด็นข้อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ว่า การที่นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจการบริหาร แต่งตั้งคณะกรรมการ รศก. ขึ้น และให้อำนาจหน้าที่กระทำการต่างๆ ได้ แล้วอาศัยมติ ครม. ให้อำนาจแก่ ผลของการตัดสินใจของคณะกรรมการนี้ ว่าเป็นมติ ครม. ด้วยนั้น เป็นการขัดกับหลักการทำงานในระบบคณะรัฐมนตรี
2. ควรมีการพิจารณาให้ถ่องแท้ถึงความจำเป็นในการสร้างสรรค์สถาบันของ รศก. ในแง่ที่ว่า จะพอใจในการให้ รศก. เป็นเพียงที่ประชุมซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยมีรัฐมนตรีอื่น ๆ เข้าร่วม แล้วอาศัยบทบาทของนายกรัฐมนตรีเป็นหลักในการดำเนินงาน หรือจะพัฒนาให้ รศก. เป็นแกนกลางในการประสาน-บริหารนโยบายเศรษฐกิจของชาติอย่างจริงจัง หากจะมุ่งหวังอย่างหลังแล้ว ก็ควรเน้นการให้ข้อมูล-ความรู้-ทางเลือกนโยบายแก่ รศก. ทั้งคณะ มิใช่มุ่งเน้นแต่ตัวนายกรัฐมนตรี ซึ่งเท่าที่ผ่านมา รัฐมนตรีผู้อื่นต้องช่วยตัวเองในการแสวงหาข้อมูล และขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ
หากต้องการพัฒนา รศก. ให้เป็น แกนกลาง ในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติที่แท้จริงแล้ว รศก. ก็ควรมีระบบเสนอเพื่อการตัดสินใจ ซึ่งรัฐมนตรีทุกๆ คนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ไม่ใช่ได้รับแต่เพียงเพิ่มการประชุมเท่านั้น
3. ควรมีการจัดระบบงานที่เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจให้มีความละเอียดเป็นระบบมากกว่าที่เป็นอยู่ ย่อมจะทำให้กระบวนการตัดสินใจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ ควรมีคู่มือในการปฏิบัติงาน ซึ่งควรจะเป็นคู่มือเดียวกับของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ระบหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่างๆ นั้น นับตั้งแต่การกำหนดกรอบ กลั่นกรองว่า เรื่องใดที่เป็นนโยบาย เรื่องใดที่ควรนำเข้า ไม่นำเข้า เพราะมีข้อวิจารณ์อยู่มากถึงความเหมาะสมในการนำเรื่องเข้า ในรายละเอียดแล้ว น่าจะพิจารณาจากประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้
 - ก. กำหนดหลักการว่า การตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรี (ซึ่งต่อไปอาจมีการแต่งตั้งมากกว่าหนึ่งคณะ) ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติจนกว่าจะได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี
 - ข. หากจะมีการจัดระบบคณะรัฐมนตรีให้มีคณะกรรมการชุดย่อยต่างๆ แล้วก็จะให้มีรัฐมนตรีอยู่ในคณะกรรมการชุดต่างๆ กัน จึงควรมีข้อพิจารณาว่า รัฐมนตรีบางคนอาจจะไม่จำเป็นต้องเข้าประชุมคณะรัฐมนตรีทุกครั้งก็ได้ ซึ่งจะทำให้เกิดการแยกแยะ

cabinet และ non-cabinet members ต่อไป ซึ่งถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทย
เราจะพิจารณาเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพราะจำนวนรัฐมนตรีเรามีถึง 44 คน แต่ยังไม่
มีการจัดระบบที่เหมาะสม รัฐมนตรีที่เป็น non-cabinet นี้ อาจร้องขอต่อ
นายกรัฐมนตรี เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีในบางครั้งก็ได้

- ค. ควรจะมีการกำหนดเรื่องที่จะเข้าสู่ที่ประชุม รศก. ให้ชัดเจนว่าเป็นเรื่องประเภทใด
บ้าง โดยควรทำเฉพาะเรื่องนโยบายเป็นเรื่องหลัก ในประเทศออสเตรเลียมีการ
กำหนดเรื่องที่น่าเข้าสู่ประชุมคณะรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน เป็นการแยกเรื่องที่เป็น
นโยบาย ออกจากเรื่องที่เป็นงานประจำหรืองานนโยบายระดับรองลงมา ที่หัวหน้า-
หน่วยงานสามารถดำเนินการตัดสินใจเองได้ ในปัจจุบัน การแบ่งประเภทเรื่อง
ที่นำเข้า รศก. ยังคงกว้างมากเกินไป ควรมีการกำหนดให้แคบลงมาอีก
- ง. ควรจะมีการกำหนดกฎที่ใช้ในการเสนอเรื่อง และบันทึก เช่น จะต้องเสนอเรื่อง
และบันทึก ไม่น้อยกว่าสิบวันทำงาน และหากจะเสนอด่วนกว่านั้น ต้องมีหนังสือขอ
อนุมัติจากนายกรัฐมนตรี เป็นต้น นอกจากนี้ ควรจะมีการกำหนดความยาวของ
เรื่องที่จะเสนอด้วย ในออสเตรเลียมีข้อกำหนดไว้ว่า จะต้องไม่เกิน 7 หน้า และ
มีหัวข้อที่อยู่ในแบบฟอร์มเหมือนกันสำหรับการเสนอเรื่องทุกเรื่อง ดังนี้

ชื่อเรื่อง

รัฐมนตรีเจ้าของเรื่อง

กระทรวง

วัตถุประสงค์/ประเด็น

วัตถุประสงค์

ประเด็นที่จะให้พิจารณา (รวมทั้งข้อเสนอของรัฐมนตรี)

ความเกี่ยวข้องกับนโยบายปัจจุบัน

อ้างอิงมติ ครม. ที่เกี่ยวข้อง, นโยบายของรัฐบาล, นโยบายของพรรค,

คำแถลงนโยบาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

_____ มี (ระบุ) _____

_____ ไม่มี

ในกรณีที่มี ได้ปรึกษากับคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วหรือไม่ ได้ผลอย่างไร

ความเร่งด่วน

ระยะเวลาที่ต้องการ กำหนดเวลาที่ต้องการให้มีการดำเนินการ (ระบุ วัน
เดือน)

การปรึกษาหารือ ได้มีการปรึกษาหารือกับ กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง หรือไม่
อย่างไร

ความเห็นต้องกัน _____ มี
_____ ไม่มี

ภาวะผูกพันงบประมาณปี _____ ระบุงบประมาณ รวมทั้งชี้แจงด้วยว่าอยู่ในบ
ประมาณประจำปีแล้วหรือไม่

นัยแห่งข้อเสนอ

นัยทางสังคม

นัยทางเศรษฐกิจ

นัยทางสิ่งแวดล้อม

นัยทางการว่าจ้างงาน

นัยทางการบริหาร

การปรึกษาหารือในวงกว้าง จะมีการปรึกษาหารือ หรือไม่อย่างไรกัน

_____ ต่างประเทศ (รัฐบาล องค์การ ฯลฯ)

_____ พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน สมาคม (เช่น สมาคมอุตสาหกรรม,
สมาคมธนาคาร, สภาหอการค้า ฯลฯ)

_____ กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ

ความสนับสนุนที่คาดว่าจะได้รับ

ระบุแหล่งที่มาของความสนับสนุนที่คาดว่าจะได้รับ

การคาดคะเนข้อวิจารณ์ และการตอบข้อวิจารณ์

ระบุส่วนของข้อเสนอก่อนที่คาดว่าจะมีปัญห่า ก่อให้เกิดการต่อต้าน-การวิพากษ์วิจารณ์
และระบุคำตอบข้อวิจารณ์เหล่านั้นโดยย่อ

กำหนดเวลา และวิธีการประกาศผลการพิจารณา

ระบุว่าการตัดสินใจนี้ควรประกาศเมื่อใด ที่ไหนหรือไม่ หรือจะต้องรอการดำเนินการ
การอย่างใดก่อน ควรประกาศในสภาหรือโดยผ่านสื่อมวลชน หรือในการมี
press conference หรือการให้สัมภาษณ์อย่างละเอียด ระบุการเตรียมการ
ประชาสัมพันธ์ไว้ด้วย

แบบฟอร์มข้างต้นนี้ จะช่วยให้การเสนอเรื่อง และการพิจารณาเรื่องมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในปัจจุบันการเสนอเรื่องจากกระทรวงต่างๆ เข้า รศก. ยังขาดลักษณะที่กล่าวข้างต้น หากไม่มีการแก้ไขเสียตั้งแต่บัดนี้ ในไม่ช้า รศก. ก็จะมีเรื่องประดังเข้ามา ทั้งเรื่องนโยบายและที่ไม่ใช่นโยบาย

โดยสรุปแล้ว การที่ รศก. จะเป็นแกนกลางในการประสานนโยบายเศรษฐกิจได้ จะต้องมีการปรับปรุง รศก. ทั้งในแง่ มหภาค และจุลภาค จะพิจารณาตั้งแต่ขั้นต้นได้โดยลำพังไม่ได้ การที่ รศก. จะมีความเป็นสถาบันและมีบทบาทในการประสานพลัง และทนกับแรงเสียดทานต่างๆ ทั้งจากฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการ-นักวิชาการ นักธุรกิจ ได้เห็น การพัฒนาสถาบันเป็นเงื่อนไขสำคัญกว่าการพึ่งพาอำนาจและความเชื่อถือไว้วางใจ สบับสทุของผู้นำรัฐบาล เพราะการพึ่งพาดังกล่าวแม้จะเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อกระบวนการ กลายเป็นสถาบันของ รศก. ก็ตาม แต่ก็ยังไม่พอเพียงที่จะทำให้ รศก. เป็นแกนกลางในการประสาน-บริหารนโยบายเศรษฐกิจ เป็นสะพานเชื่อมระหว่างแผนกับนโยบายและการปฏิบัติตามแผนได้

พิจารณาในแง่ความเป็นสถาบันตามหลักเกณฑ์ 7 ประการดังกล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้ว อาจสรุปได้ว่า คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีความเป็นสถาบันสูงพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ขององค์ประกอบด้านการมีอัตตัตที่ให้อำนาจ-หน้าที่อย่างชัดเจน การได้รับความสนับสนุนและความเอาใจจริงเอาใจจากผู้นำทางการเมือง การมีความสามารถในการปรับตัวเพื่อสอดคล้องกับพลังกดดัน และการเปลี่ยนแปลง การมีความเป็นอิสระพอที่จะไม่ถูกรวบงำโดยโครงสร้างหรือพลังกดดันอื่น ๆ และการมีความต่อเนื่องและความถี่ในการปฏิบัติหน้าที่ ปัจจุบันเหล่านี้มีผลทำให้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีลักษณะเป็นแนวร่วมพันธมิตรใหญ่ (Grand Coalition) ระหว่างฝ่ายการเมือง-ฝ่ายข้าราชการนักเทคนิคและนักวิชาการ พันธมิตรใหญ่นี้มีโครงสร้างและการจัดองค์การอย่างหลวมๆ ไม่สลับซับซ้อน ซึ่งโดยลักษณะของพันธมิตรในระบอบกึ่งประชาธิปไตยเช่นนี้ มักจะหลีกเลี่ยงการนัดดาโครงสร้าง องค์กร และระเบียบ วิธีปฏิบัติที่จะทำให้กลายเป็นแบบราชการอย่างเต็มรูป ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจจะมีความเป็นสถาบันพอสมควรก็ตาม แต่สถานภาพของ รศก. ยังคงขึ้นอยู่กับข้อตกลงทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากความสามารถของส่วนราชการที่จะชักจูงให้ฝ่ายการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นระยะ ๆ เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมี "แกนกลาง" ในการบริหาร และประสานนโยบาย-มาตรการทางเศรษฐกิจ การที่อีกส่วนหนึ่งของพันธมิตรใหญ่จะยอมรับในคุณประโยชน์ของ รศก. ได้ รศก. คงจะต้องได้รับการสำเหนียกว่า เป็นสิ่งที่ไม่มีความจำเป็นมากเกินไป และก็ไม่ได้เป็นเพียงคณะกรรมการชุดหนึ่งเหมือนกับคณะกรรมการชุดอื่นๆ

เท่าที่ผ่านมา การมีคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นเสมือนการโอนถ่ายอำนาจการตัดสินใจทางนโยบายที่สำคัญจากคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ ไปสู่การตัดสินใจที่มีองค์ประกอบของที่ประชุม ซึ่งมีได้มีแต่รัฐมนตรีเท่านั้น หากมีข้าราชการ (ทั้งประจำและฝ่ายการเมือง) นักวิชาการ และที่ปรึกษานายก-

รัฐมนตรีเข้าร่วมด้วย อีกทั้งยังมีธรรมเนียมปฏิบัติในการตัดสินใจที่เน้นการมีข้อมูลที่กว้างขวาง การอภิปรายถกเถียงระหว่าง ผู้เกี่ยวข้องและผู้รู้โดยตรง การหลีกเลี่ยงผลประโยชน์อันคับแคบ การแสวงหาฉันทานุมติ (consensus) แทนความขัดแย้ง การตกลงต่อรอง-ประนีประนอม ในแง่นี้ รศก. จึงเป็นกระบวนการลดความเป็นการเมือง (depoliticization) ของการตัดสินใจเชิงนโยบายระดับสูงสุด โดยเป็นการโอนถ่ายอำนาจการตัดสินใจนั้น จากคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ มาสู่เวทีของการตัดสินใจที่มีข้าราชการนักเทคนิค จากหน่วยงานกลางระดับนโยบาย และนักวิชาการ เป็นหลัก

ในการเสนอให้มีการนำแบบอย่างของระบบคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีแบบออสเตรเลียมาใช้ ปัญหาที่สำคัญที่สุดน่าจะ ได้แก่ การที่ระบบพรรคการเมืองของไทยเราต่างไปจากของออสเตรเลีย จะเป็นไปได้อย่างไร และมากน้อยเพียงใด ที่จะใช้ระบบคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีกับสถานการณ์ทางการเมืองที่มีพรรคร่วมรัฐบาลหลายพรรค

ความเห็นด้านหนึ่งมีว่า พรรคหลายพรรคคงตกลงกันได้ยากในการแบ่งงาน แต่นั่นก็เป็นปัญหาเบื้องต้นแรกในการจัดตั้งรัฐบาลและแบ่งการควบคุมกระทรวงต่างๆ อยู่แล้ว หากพรรคร่วมรัฐบาลสามารถตกลงต่อรองกันได้ เรื่องนี้จึงจนถึงกับจัดตั้งรัฐบาลได้แล้ว ก็อาจจะเป็นไปได้ โดยระบบคณะกรรมการชุดต่างๆ เป็นภาพสะท้อนของระบบคณะรัฐบาลผสมนั่นเอง

ปัญหาก็แท้จริงน่าจะอยู่ที่ การพิจารณาบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมของฝ่ายเทคโนโลยีและนักวิชาการมากกว่า ว่าจะมีการกำหนด-บทบาทบทบาทหน้าที่ อย่างไร ในสถานการณ์ของการมีรัฐบาลผสมหลายพรรค โดยแต่ละพรรคอาจแยกกันคุมกระทรวง และ/หรือ กลุ่มกระทรวงต่างๆ กัน กล่าวคือ ฝ่ายเทคโนโลยีและนักวิชาการ จะยังคงบทบาทหลัก ซึ่งเป็นบทบาทนำในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายอย่างครบวงจร เหมือนดังที่เคยกระทำมาในอดีต หรือจะปรับเปลี่ยนบทบาทไปเป็นการเสนอทางเลือกในการกำหนดนโยบายด้วยการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นที่มีลักษณะทางเทคนิค และให้ฝ่ายการเมืองซึ่งนำหนักของผลดี-ผลเสียต่างๆ เอาเอง

การปรับเปลี่ยนบทบาทที่ เกี่ยวข้องกับการมองบทบาทของตนเอง และการมองบทบาทของฝ่ายการเมืองด้วย และเป็นเรื่องของความเชื่อ-ทัศนคติ ที่ฝ่ายเทคโนโลยีและนักวิชาการ มีต่อระบบการเมืองโดยส่วนรวม ต่อพรรคการเมืองและนักการเมืองแต่ละคนโดยเฉพาะ

ประสบการณ์ที่ผ่านมา เป็นบริบทสำคัญในการหล่อหลอมทัศนคติของฝ่ายเทคโนโลยีและนักวิชาการ ซึ่งมีต่อฝ่ายการเมือง กรณีเอกสิทธิ์โทษา (การยกเลิกค่า) เป็นเครื่องยืนยันเป็นอย่างดีว่า ฝ่ายเทคโนโลยีและนักวิชาการ ได้แสดงบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลย์การตัดสินใจที่ฝ่ายการเมืองกระทำลงไปภายใต้การอาศัยกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ ปัญหาหลักจึงอยู่ที่กระบวนการปฏิสัมพันธ์ของการใช้อำนาจดุลย-พินิจ ว่า ทำอย่างไรการใช้อำนาจดังกล่าว จึงไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อนโยบายเศรษฐกิจโดยส่วนรวมและเฉพาะด้านในทางลบ

ปัญหาการใช้อำนาจดุลยพินิจ มีความสลับซับซ้อนในแง่ของการประเมินความเหมาะสม ความถูกต้อง

เพราะการใช้อำนาจดุลยพินิจมักจะกระทำภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ "อย่างถูกต้อง" ฝ่าย
เทคโนโลยี-นักวิชาการ จึงมักจะมีความยากลำบากใน การประเมินผลกระทบล่วงหน้า เพราะจะ
ต้องมีข้อมูลความเห็นที่หนักแน่นจริงๆ ในการทำบทบาทดังกล่าว

อาณาบริเวณของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายเทคโนโลยี-นักวิชาการ จึงมีศูนย์
กลางอยู่ที่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายโดยอาศัยอำนาจดุลยพินิจ ฝ่ายการเมืองย่อมอาศัยอำนาจ
ตามตำแหน่ง และกฎหมาย ดำเนินการตัดสินใจ โดยอาศัยดุลยพินิจได้เสมอ และแม้ที่จริงแล้วการใช้
อำนาจดังกล่าวก็กระทำได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการของการตัดสินใจที่อาศัยหลักความรับผิดชอบร่วมกัน
เพราะกฎหมายเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงกระทำการดังกล่าวได้

หากไม่มีการปรับตัวของฝ่ายเทคโนโลยี-นักวิชาการ ให้มีบทบาทที่เหมาะสมในการเป็นผู้ประเมิน
ผลกระทบล่วงหน้าอย่างมีน้ำหนัก โดยเน้นไปที่นโยบายสำคัญๆ แล้ว ปฏิบัติจากฝ่ายการเมืองก็จะ
เหวี่ยง ไปสู่ขั้วปลายสุดของการไม่ยอมรับบทบาทของฝ่ายเทคโนโลยี-นักวิชาการ ในนี้ปลาย ซึ่งเป็น
สถานการณ์ที่ไม่พึงปรารถนา ทั้งนี้เนื่องจากในระยะสิบปีที่ผ่านมา ฝ่ายเทคโนโลยี-นักวิชาการ ได้
กลายเป็นศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่สำคัญเสียเอง แทนที่จะเป็นแหล่งอ้างอิง ในกระบวนการตัดสินใจ
เชิงนโยบาย

ความตึงเครียดที่เกิดขึ้นในการดำเนินบทบาทดังกล่าวนับวันจะมีมากขึ้น การพิจารณาถึงบทบาทที่
เหมาะสมด้วยการปรับเปลี่ยนมาเป็นการเน้นบทบาทในการประเมินผลกระทบล่วงหน้า ระหว่างการดำ-
เนินนโยบาย-ภายหลังการดำเนินนโยบาย น่าจะเป็นเรื่องสำคัญที่เผชิญหน้าฝ่ายเทคโนโลยี-นักวิชาการ
อยู่ การแสดงบทบาทอย่างมีประสิทธิภาพ น่าจะเป็นไปได้ และมีน้ำหนักไม่แพ้การเข้าไปเป็นฝ่ายกำหนด
กติกา-กระบวนการตัดสินใจเสียเอง และหากจะคำนึงถึงการพัฒนาระบบประชาธิปไตยและการพัฒนา
เศรษฐกิจในระยะยาว โดยมีสมมติฐานว่า ในระยะยาวระบบพรรคการเมืองและรัฐสภาจะดำรงอยู่อย่าง
เลือกเป็นอื่นไม่ได้แล้ว ก็เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นที่ทั้งฝ่ายการเมือง-ฝ่ายเทคโนโลยี-นักวิชาการจะ
ต้องร่วมกันกำหนดบทบาทและความสัมพันธ์ต่อกันที่เหมาะสม วันเสียแต่ว่า เราสามารถธำรงรักษาระบบ
กึ่งประชาธิปไตย และสามารถมีผู้นำทางการเมืองที่ประสานผลประโยชน์อย่างที่เป็นมาได้ ในระยะเวลา
8-9 ปี ที่ผ่านมาได้ตลอดไป ซึ่งความตึงเครียดในปลายสมัย "รัฐบาลเปรม 5" ได้สื่อเค้าว่าคง
เป็นการยากที่เราจะทำให้สถานการณ์ดังกล่าวมีความเป็นนิรันดร์

ไม่ว่าเราจะชอบหรือไม่ชอบก็ตาม การเมืองก็คือ กระบวนการแข่งขัน - แย่งชิงอำนาจและ
ผลประโยชน์ ด้วยการแสดงให้เห็นและยอมรับว่า ผลประโยชน์ส่วนกลุ่มนี้หากไม่เป็นผล-
ประโยชน์ของชาติหรือของส่วนรวมก็สอดคล้องและไม่ขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวม ความพยายามในการ
ลดความเป็นการเมือง (depoliticization) น่าจะต้องมีการกำหนดกรอบอ้างอิงที่เหมาะสม โดย
ให้เกิดความชัดเจนว่า มีจุดศูนย์กลางอยู่ที่นโยบายหลัก ๆ และจะต้องเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่าง
การตัดสินใจเชิงนโยบายด้วยดุลยพินิจ กับผลกระทบต่อสาธารณชนให้ได้ว่า มีความแตกต่างในสาระสำคัญ

ระหว่างการใช้อำนาจดุลยพินิจด้วยการพิจารณาเพียงผลประโยชน์อันคับแคบ กับการใช้อำนาจดุลยพินิจโดยมีข้อพิจารณาที่กว้างขวางกว่านั้น หากฝ่ายการเมืองกับฝ่ายเทคโนโลยีการสามารถทำงานร่วมกันได้ ก็จะเป็นสถานการณ์ที่ดีที่สุด หากทั้งสองฝ่ายจะโต้ตอบกัน ฝ่ายเทคโนโลยีการก็จะต้องเลือกยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่เหมาะสมต่ออภิปรัชญาของตน ซึ่งมีใช่การมีอำนาจโดยตรง หากเป็นอำนาจอ้างอิง (referent power) มากกว่า ซึ่งหมายความถึงการถอยห่างออกมาจากการเป็นฝ่ายตีกรอบ-กำหนดเกมส์ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยมีความเชื่อและเหตุผลว่า กระบวนการนี้จะมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากกระบวนการปกติทางการเมือง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ฝ่ายเทคโนโลยีการจะหมดหรือลดบทบาทลงเสียทีเดียว หากเป็นการปรับบทบาทใหม่เพื่อสร้างความยอมรับนับถือ เชื่อถือ ด้วยการเป็นฝ่ายเสนอทางเลือกของนโยบาย ซึ่งน่าจะกระทำได้ด้วยการมีข้อมูล-ความเห็น-ทางเลือก พร้อมผลดี-ผลเสียต่อระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยส่วนรวม แทนที่จะใส่หาและอาศัยลักษณะภาวะผู้นำมาทดแทน การสร้างความสัมพันธ์ที่เหมาะสมและสร้างสรรค์อย่างเป็นระบบระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายเทคโนโลยีการ

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ จะยังคงเป็นกลไกหลักในการบริหาร-ประสานนโยบายเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต ตราบเท่าที่ระบอบกึ่งประชาธิปไตยดำรงอยู่ ปัญหาใหญ่ที่สุดของ รศก. น่าจะได้แก่ ปัจจัยด้านการได้รับความสนับสนุน และความเอาใจจริงเอาใจจากผู้นำทางการเมือง ซึ่งหากมีความคิด และบุคลิกลักษณะแตกต่างไปจากผู้นำทางการเมืองซึ่งได้ให้ความสนับสนุน รศก. มาเป็นเวลานานแล้ว รศก. ก็คงจะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการไปจากเดิม ทั้งนี้ฝ่ายข้าราชการ นักเทคนิค-นักวิชาการหลายๆ หน่วยงาน คงจะต้องผนึกกำลังกัน ซึ่งอาจกระทำได้ด้วยการเปิดโอกาสให้หน่วยงานกลางระดับนโยบายเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการปฏิบัติงานของ รศก.มากขึ้น ทั้งนี้โดยยังมี สสช. เป็นแกนกลางในการประสานความร่วมมือเท่านั้นได้

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Australian Government Publishing Service, Cabinet Handbook (1983)
- Surakiat Sathirathai. Laws and Regulations Concerning Natural Resources, Financial Institutions and Export : Their Effects on Economic and Social Development (Bangkok: TDRI, September, 1987)
- TDRI , Prospects For Thai Economic Development, Productivity and Changes (1987)
- TDRI , International Competitiveness of Thai Industries (1987)
- TDRI , Economic Policy Management in Thailand (1987)

ภาษาไทย

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย
(สถาบันไทยคดีศึกษา-คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524)
- . "การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองใน
ประเทศไทย" วารสารธรรมศาสตร์ (กันยายน 2524)
- ตระกูล มีชัย. ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชน และข้าราชการกับการเมืองไทย วิทยา-
นิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "การกำหนดและบริหารนโยบายทางเศรษฐกิจระดับมหภาค" ใน ใครกำหนด
นโยบายเศรษฐกิจไทย
- คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย (เอกสาร
ประกอบการสัมมนา 15-16 กุมภาพันธ์ 2531)
- คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ. ประเมินนโยบาย
เศรษฐกิจ 8 ปีเปรม (เอกสารประกอบการสัมมนา 4 เมษายน 2531)

ธวัชชัย ยงกิตติกุล. "แนวโน้มและปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1980" ใน สมศักดิ์ ชูโต (บรรณาธิการ) ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : ปัญหาสำคัญ อุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2524)

วีรพงษ์ รามางกูร. "การพัฒนากิจการเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สมัยที่ 1-4" ใน ตีรณ ไชยศิริมณี (บรรณาธิการ), เศรษฐกิจไทย : การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ , 2525)

วรเดช จันทรศร. การขยายตัวของหน่วยงานในระบอบราชการไทย : ปัญหาอุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพ : สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย และมูลนิธิเฟรดริช-เอแบรท, 2523)

เอกสารราชการ

1. ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218
2. คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 195/2523 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ
3. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 84/2526 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
4. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร.0202/17746 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2526 เรื่องแต่งตั้งกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเพิ่มเติม
5. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ นร. (รศก)0804/242 ลงวันที่ 30 เมษายน 2527 เรื่องการแต่งตั้งผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
6. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ นร. (รศก)0804/327 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2527 เรื่องขออนุมัติให้ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณเข้าประชุมในคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
7. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 9/2529 เรื่องแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
8. หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ นร.0104/853 ลงวันที่ 24 มกราคม 2529 เรื่องแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
9. หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ นร.0104/9904 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2529 เรื่องแต่งตั้งรัฐมนตรีเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

10. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร.0202/17747 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2529 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
11. หนังสือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี(เรืออากาศโทสุลี มหาสันตะ) ถึงนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2529 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
12. คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 111/2529 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
13. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3, 4, 5 และ 6

การสัมภาษณ์

- | | |
|---|-----------------------------------|
| 1. สัมภาษณ์ นายไพจิตร เอื้อทวีกุล | วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2531 |
| 2. สัมภาษณ์ นายโมฆิต ปันเปี่ยมวัชรกุล | วันที่ 10 มีนาคม 2531 |
| 3. สัมภาษณ์ นายพงษ์ สวารสิน | วันที่ 23 มีนาคม 2531 |
| 4. สัมภาษณ์ นายสันติ บางอ้อ | วันที่ 12, 13, 20, 21 เมษายน 2531 |
| 5. สัมภาษณ์ นายวีรพงษ์ รามางกูร
และนายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต | วันที่ 20 เมษายน 2531 |
| 5. สัมภาษณ์ นายอาเน็ท ปันยารชุน | วันที่ 4 พฤษภาคม 2531 |
| 6. สัมภาษณ์ นายชาติวี โสภณพนิช | วันที่ 11 พฤษภาคม 2531 |
| 7. สัมภาษณ์ รัฐมนตรี ผู้ไม่ประสงค์จะออกนาม | วันที่ 19 พฤษภาคม 2531 |
| 8. สัมภาษณ์ นายสม จาตุศรีพิทักษ์ | วันที่ 23 พฤษภาคม 2531 |
| 9. สัมภาษณ์ พล.ร.อ. สันติ บุญยะชัย | วันที่ 25 พฤษภาคม 2531 |
| 10. สัมภาษณ์ รัฐมนตรีผู้ไม่ประสงค์จะออกนาม | วันที่ 25 พฤษภาคม 2531 |

ภาคผนวก

(สำเนา)

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 195/2523

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ

ด้วยปัญหาทางด้านนโยบายเศรษฐกิจหลายด้าน มีความจำเป็นต้องได้รับการกำกับวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ และพิจารณากำหนดแนวทางในระดับนโยบายอย่างรอบคอบและเร่งด่วน รวมทั้งให้มีการติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยใกล้ชิด เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นให้บังเกิดผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชน

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงแต่งตั้งให้ผู้มีนามดังต่อไปนี้ เป็นคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ คือ.-

- | | |
|--|----------------------|
| 1. นายกรัฐมนตรี | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. รองนายกรัฐมนตรี
(พลตรี ประมาณ อติเรกสาร) | เป็นรองประธานกรรมการ |
| 3. รองนายกรัฐมนตรี
(พลเอก เสริม ณ นคร) | เป็นรองประธานกรรมการ |
| 4. รองนายกรัฐมนตรี
(พันเอก ถนัด คอมันตร์) | เป็นรองประธานกรรมการ |
| 5. รองนายกรัฐมนตรี
(นายบุญชู โรจนเสถียร) | เป็นรองประธานกรรมการ |
| 6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง | เป็นกรรมการ |
| 7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | เป็นกรรมการ |
| 8. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม | เป็นกรรมการ |
| 9. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม | เป็นกรรมการ |
| 10. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ | เป็นกรรมการ |
| 11. ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย | เป็นกรรมการ |
| 12. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี | เป็นกรรมการ |
| 13. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ | เป็นกรรมการ |

- | | |
|---|-----------------------------|
| 14. ประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี | เป็นกรรมการ |
| 15. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
(นายไพจิตร เอื้อทวีกุล) | เป็นกรรมการ |
| 16. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ | เป็นกรรมการและ
เลขานุการ |

ให้คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ มีอำนาจติดต่อกับกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และหน่วยงานที่รัฐบาลร่วมลงทุนหรือให้ความช่วยเหลือ เพื่อขอคำชี้แจงรายการสถิติและข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ และอนุมัติให้ประธานกรรมการ แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานช่วยเหลือเป็นพิเศษ หรือเพื่อปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ได้ตามความจำเป็น

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป.

สั่ง ณ วันที่ 19 ธันวาคม 2523

(ลงชื่อ) พลเอก เปรม ติณสูลานนท์
(เปรม ติณสูลานนท์)
นายกรัฐมนตรี

(สำเนา)

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 84/2526

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

โดยที่งานด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนให้ทันกับเหตุการณ์ เพื่อให้การบริหารงานด้านนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรแต่งตั้งกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเพื่อทำหน้าที่นี้

อาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 จึงแต่งตั้งให้

- | | |
|---|-------------|
| (1) นายกรัฐมนตรี | เป็นประธาน |
| (2) รองนายกรัฐมนตรี | เป็นกรรมการ |
| (พลเอก ประจวบ สุนทรากรู) | |
| (3) รองนายกรัฐมนตรี | เป็นกรรมการ |
| (นายบุญแท้ง ทองสวัสดิ์) | |
| (4) รองนายกรัฐมนตรี | เป็นกรรมการ |
| (นายนิชัย รัตตกุล) | |
| (5) รองนายกรัฐมนตรี | เป็นกรรมการ |
| (พลเรือเอก สันติ บุญยะชัย) | |
| (6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง | เป็นกรรมการ |
| (7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ | เป็นกรรมการ |
| (8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | เป็นกรรมการ |
| (9) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม | เป็นกรรมการ |
| (10) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ | เป็นกรรมการ |
| (11) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | เป็นกรรมการ |
| (12) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม | เป็นกรรมการ |
| (13) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี | เป็นกรรมการ |
| (เรืออากาศโท ศุภี มหาสันตะ) | |
| (14) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี | เป็นกรรมการ |
| (ร้อยตำรวจโท ชำญ มนุญธรรม) | |

- | | | |
|------|--|----------------------|
| (15) | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
(นายสุธี สิงห์เสน่ห์) | เป็นกรรมการ |
| (16) | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
(นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา) | เป็นกรรมการ |
| (17) | ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย | เป็นที่ปรึกษา |
| (18) | นายวีรพงษ์ รามางกูร | เป็นที่ปรึกษา |
| (19) | เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | เป็นเลขานุการ |
| (20) | ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนา
การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
(นายสถาพร กวิตานนท์) | เป็นผู้ช่วยเลขานุการ |

โดยให้อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการด้านเศรษฐกิจ
2. ประสานงานด้านนโยบายและมาตรการต่างๆ ทางเศรษฐกิจของกระทรวง ทบวง
กรมที่เกี่ยวข้อง
3. ติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและมาตรการที่ได้สั่งการไปแล้ว และรายงาน
ต่อคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม 2526

สั่ง ณ วันที่ 24 พฤษภาคม 2526

(ลงนาม) พลเอก เปรม ติณสูลานนท์
(เปรม ติณสูลานนท์)
นายกรัฐมนตรี

(สำเนา)

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 111/2529

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

โดยที่งานด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนให้ทันกับเหตุการณ์ เพื่อให้การบริหารงานด้านนโยบายและมาตรการต่างๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเพื่อทำหน้าที่นี้ และโดยที่เห็นสมควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 9/2529 เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2529 เสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 จึงแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจขึ้น ประกอบด้วย

- | | |
|--|---------------|
| 1. นายกรัฐมนตรี | ประธานกรรมการ |
| 2. รองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) | กรรมการ |
| 3. รองนายกรัฐมนตรี (พลตรี ชำติช่าย ชูณหะวัณ) | กรรมการ |
| 4. รองนายกรัฐมนตรี (นายพงส์ สารสิน) | กรรมการ |
| 5. รองนายกรัฐมนตรี (พลเรือเอก สันติ บุญยะชัย) | กรรมการ |
| 6. รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์) | กรรมการ |
| 7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง | กรรมการ |
| 8. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ | กรรมการ |
| 9. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | กรรมการ |
| 10. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม | กรรมการ |
| 11. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ | กรรมการ |
| 12. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| 13. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์
เทคโนโลยีและการพลังงาน | กรรมการ |
| 14. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม | กรรมการ |
| 15. รัฐมนตรีว่าประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
(นายมีชัย ฤชุพันธุ์) | กรรมการ |

- | | | |
|-----|---|------------------|
| 16. | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
(เรืออากาศโท ศุภี มหาสันทะนะ) | กรรมการ |
| 17. | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
(นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา) | กรรมการ |
| 18. | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
(นายศุภชัย พานิชภักดิ์) | กรรมการ |
| 19. | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
(ร้อยตรี ประพาส ลิ้มปะพันธ์) | กรรมการ |
| 20. | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
(นายกร ทัพพะรังสี) | กรรมการ |
| 21. | เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ | กรรมการ |
| 22. | รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ (นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์) | ผู้ช่วยเลขานุการ |
| 23. | ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ (นายอานุกาพ สุนอนันต์) | ผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

1. พิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการด้านเศรษฐกิจ
2. ประสานงานด้านนโยบายและมาตรการต่างๆ ทางเศรษฐกิจของกระทรวงทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง
3. ติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและมาตรการที่ได้สั่งการไปแล้ว และรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 26 สิงหาคม 2529

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์
(เปรม ติณสูลานนท์)
นายกรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรี

- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 โดยที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า ขณะนี้เรื่องต่างๆ ที่นำเสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณามีเป็นจำนวนมาก บางเรื่องไม่ใช่เรื่องนโยบาย หรือเรื่องสำคัญ และบางเรื่องเป็นเรื่องปฏิบัติตามปกติซึ่งมีระเบียบปฏิบัติแน่นอนอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นการเสียเวลา สมควรมอบให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ จึงมีมติว่า เรื่องที่ไม่ใช่นโยบายหรือไม่ใช่เรื่องสำคัญ และมีระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้ว ให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งหรือปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2525 เรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจ เมื่อที่ประชุมรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้พิจารณาที่มีมติประการใดแล้ว มอบให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรีไปได้ แล้วให้สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบในภายหลัง

ผลงานวิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ระยะที่ 1

1. ข้อเสนอโครงการวิจัย เรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร.ไพจิตร เอื้อทวีกุล
2. สรุปสาระสำคัญของรายงาน โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ)
3. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (สศท.) โดย ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ
4. การจัดสรรเพื่อการพัฒนา : บทบาทของสำนักงานประมาณ (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร.ลิขิต ชีร์เวดิน และ ดร.ไกรยุทธ ชีร์ตยาดีนันท์
5. การศึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) โดย ดร.วรเดช จันทรศร
6. การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน : การวิเคราะห์แนวความคิด และการดำเนินการในประเทศไทย (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร.ไกรยุทธ ชีร์ตยาดีนันท์
7. กฎหมาย และ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติ สถาบันการเงิน และการส่งออก : ผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย
8. หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สถานปัญหา และ การปฏิรูป โดย ดร.วรเดช จันทรศร และ ดร.วินิต ทรงประทุม
9. การปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่น : ปัญหา และ ข้อเสนอแนะบางประการ โดย ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
10. การปฏิรูปการบริหาร โดย ดร.วรเดช จันทรศร
11. การปฏิรูปการบริหาร : บรรณานุกรมสรุปสาระสังเขป (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร.วรเดช จันทรศร
12. รายงานสรุปผลการสัมมนาโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (2530) (ภาษาอังกฤษ)

ผลงานวิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ระยะที่ 2 ปีที่ 1

1. Main Report Phase II - first year (ภาษาอังกฤษ)
2. สรุปสาระสำคัญของรายงาน เรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระยะที่ 2 ปีที่ 1
3. สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
4. คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
5. กรมบัญชีกลาง โดย ดร.ปรัชญา เวสารัชช์
6. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดย ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
7. คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ
: การศึกษาด้านการบริหาร โดย คุณบุญชัย วัฒนโกเมร
8. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดย คุณเศรษฐพร คูศรีพิทักษ์
9. การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข โดย ดร.วรเดช จันทรศร
10. กระทรวงมหาดไทย : ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของหน่วยงาน
ระดับกระทรวงในการบริหารการพัฒนา โดย ผศ.ปกรณ์ ปรียากร
11. กระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูป โดย ดร.ลิขิต ชีรเวคิน
12. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย ดร.พิทยา บวรวัฒนา
13. กรมวิชาการเกษตร โดย ดร.ปฐม มณีโรจน์
14. กรมส่งเสริมการเกษตร โดย ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่
15. กรมประชาสัมพันธ์ โดย ดร.จวีร์ วิจิตรวาทการ
16. กรมการค้าต่างประเทศ โดย ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย
17. Summary Proceedings : Workshop on the Management
of Economic and Social Development

โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ถือกำเนิดขึ้นตามมติของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้วัตถุประสงค์หลักที่จะให้โครงการนี้ ดำเนินการศึกษาการปรับปรุงการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บทสำหรับการปฏิรูประบบราชการต่อไป โดยคณะกรรมการปฏิรูปฯ ได้อนุมัติให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

การดำเนินการตามโครงการฯ แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ในระยะแรก (สิงหาคม 2529 - ธันวาคม 2530) มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัญหาสำคัญๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปทางการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย รวม 3 หน่วยงาน รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงทั้งระยะสั้นและระยะยาว (2) วิเคราะห์กิจกรรมในทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสมสำหรับการแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน และ (3) สำรวจกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน พร้อมทั้งเสนอกลยุทธ์ในทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปในอนาคต นอกจากนี้ยังได้จัดทำข้อเสนอแนะโครงการวิจัยสำหรับการดำเนินการตามแผนระยะที่สองด้วย

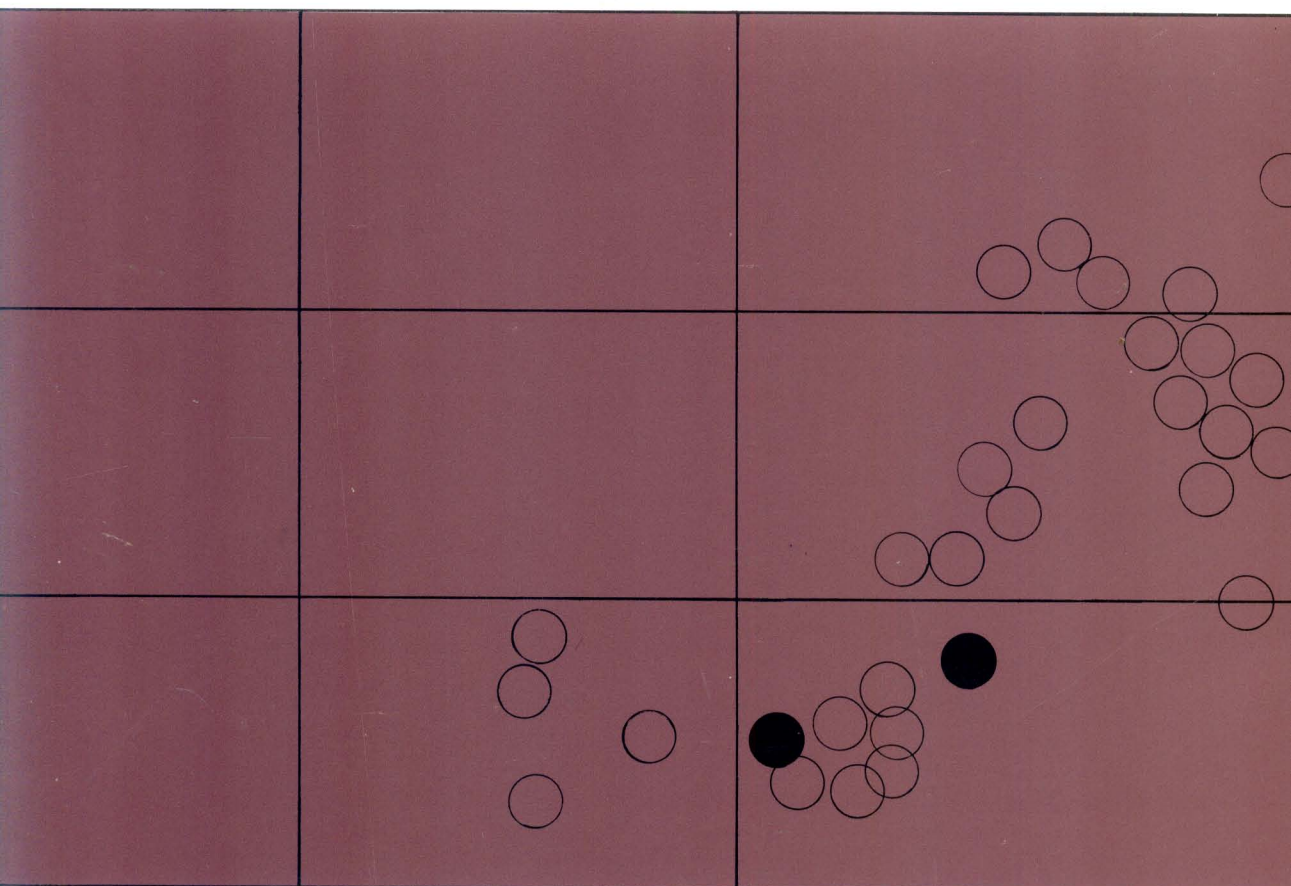
สำหรับการดำเนินการในระยะที่สอง ซึ่งเป็นระยะปัจจุบันนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย และหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติที่สำคัญๆ รวม 26 หน่วยงาน ตลอดจนเพื่อศึกษาปัญหาสำคัญอื่นๆ ของระบบราชการไทย เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บท และจัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการบริหารทั้งระบบ

CODE:	EMT4
TITLE:	คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
PRICE:	50 Baht (US\$2)

พิมพ์ที่: บริษัทปิ่นเกล้าการพิมพ์ จำกัด

457/57 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ
Ins. 4249350 สุรินทร์ มณีคุณย์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

พ.ศ. 2532



THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION

Rajapark Building, 163 Asoke, Sukhumvit Road, Bangkok 10110 Thailand
Tel. 258-9012-7, 258-9027-9 Telex 20666 RAJAPAK TH