

เรื่องในเล่ม

การปฏิรูปงบประมาณ	1
บทบาทของ ส.ส. กับการพัฒนาการศึกษา	40
การอนุรักษ์และพัฒนา	55
การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ	69
ประวัติประธานรัฐสภา คนที่ ๑๓	77
เข้าหาเจ้านายให้อุทวิธ	82



รัฐสภาสาร



LIBRT

วัตถุประสงค์

- ★ เพื่อเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตย
- ★ เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายใน และต่างประเทศ

ร้อยตรี ปณิธาน เลิศฤทธิ์

ผู้ช่วยผู้อำนวยการ รักษาการแทนผู้อำนวยการ

* กำหนดออก

เดือนละหนึ่งฉบับ

* อัตราค่าบำรุง

ไม่ละหากสืบทอด ครึ่งปีสามสิบห้าบาท

นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์

บรรณาธิการ

* การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

โปรดส่งที่ บรรณาธิการ
ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
โทร. ๒๘๒๖๑๘๑-๘๕ ต่อ ๒๓๗

นางสาวอรินญา กิริติพงศ์ไพบุลย์ ผู้จัดการและสมุหบัญชี

* บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้า ในนามผู้จัดการที่
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยเช็ค
ไปรษณีย์หรือธนาคารใด ส่งจ่าย ณ ที่ทำการ
ไปรษณีย์ดุสิต

นายแผ้ว หมุ่มพยัคฆ์

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

* สำนักงานหนังสือพิมพ์รัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
ถนนอุทองใน ดุสิต กรุงเทพมหานคร ๓
โทร. ๒๘๒๖๑๘๑-๘๕ ต่อ ๒๒๕

พิมพ์ที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์อักษรไทย ๔๑๐/๑๐-๑๓ ถนนเจริญสนิทวงศ์ ซอย ๔๐

แขวงบางยี่ขัน เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ ๑๑ โทร. ๔๒๔๔๕๕๗, ๔๒๔๐๖๕๔

นายณัฐ ปวิณวิวัฒน์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา ๒๕๒๕





การประจักษ์

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ

ข้าพระพุทธเจ้าคณะผู้จัดทำรัฐสภาสาร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

หลักการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ซึ่งรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 มุ่งให้ความสำคัญแก่ตัวบุคคลหรือประชาชนที่ยากจนในพื้นที่ที่ยังได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเพียงพอที่จะช่วยเหลือตนเองได้ โดยที่รัฐเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรไปให้โดยทั่วถึง เป้าหมายเหล่านี้เป็นการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม นโยบายในการพัฒนาชนบทมิได้เพียงจะเกิดขึ้นปัญหาความยากจนในชนบทเป็นปัญหาที่พุดถึงทุกรัฐบาล ทุกสมัยประชุมของสภา ซึ่งนับว่าเป็นภาระหนักที่สืบเนื่องมาตลอด

นับได้ว่าเป็นพระมหากรุณาธิคุณแก่พสกนิกร โดยเฉพาะชาวชนบทเป็นอย่างยิ่ง ที่องค์พระประมุขของไทยและพระบรมราชวงศ์ ได้ทรงตระหนักถึงความทุกข์ยาก ก็ด้วยความใกล้ชิดของราชวงศ์โดยไม่ถือพระองค์แม้แต่ผู้น้อย ได้ทรงบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมหลายประการ ในโครงการในพระราชอุปถัมภ์ เพื่อให้ประชาราษฎร์ได้มีอาชีพ เป็นการเพิ่มพูนรายได้อีกทางหนึ่ง

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของไทย มิใช่แต่ผู้ทรงโอบอุ้มพสกนิกรแต่เพียงพระราชทรัพย์เพียงอย่างเดียว จากกระแสพระราชดำรัสพระราชทานในวันปีดสัมมนาการเกษตรภาคเหนือ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2524 ได้ทรงแสดงความคิดเห็นต่อรายงานของการสัมมนาได้แสดงให้เห็นว่าพระองค์ท่านได้ทรงศึกษาอย่างใกล้ชิดในปัญหาต่างๆ นับแต่ประชาชน ด้านความเป็นอยู่ สภาพท้องถิ่น ไปจนถึงกระบวนการของทางราชการ ที่จะเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานซึ่งจะมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าพระองค์ท่านได้ทรงทราบข้อเท็จจริง สาเหตุและหนทางการแก้ไขอย่างแท้จริง ก็ด้วยพระองค์ท่านเป็นผู้ทรงปฏิบัติมากกว่านั่นเอง

กองบรรณาธิการรัฐสภา รำลึกในพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์ท่าน ตลอดจนพระบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ ขอจงทรงพระเจริญ

บรรณาธิการ



Legislative Institutional Repository of Thailand

การปฏิรูประบบงบประมาณ

โดย พันเอก (พิเศษ) วิน คุณประเสริฐ

บทความเรื่องการปฏิรูประบบงบประมาณ จะทำให้ทราบถึงระบบงบประมาณของรัฐบาลสหรัฐ แต่เดิมเป็นงบประมาณแบบควบคุม ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องการกำหนดรายจ่าย และการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่งบประมาณ เมื่อมีการเรียกร้องให้ทำการปฏิรูประบบงบประมาณ ก็ได้เปลี่ยนระบบงบประมาณมาเป็นแบบบริหาร ซึ่งให้ความสำคัญในการจำแนกงบประมาณ ตามลักษณะหน้าที่ซึ่งรัฐบาลได้ให้การบริหารแก่สาธารณชน และได้เริ่มนำบัญชีต้นทุนมาใช้ในหน่วยราชการเพื่อหาต้นทุนในการปฏิบัติงาน และยังจะได้ทราบถึงระบบงบประมาณของกองทัพและความเป็นมาของสำนักงานปลัดบัญชีงบประมาณของกองทัพได้นำแนวทางปฏิบัติของกองทัพสหรัฐมาใช้ แต่ยังไม่สามารถนำบัญชีต้นทุนมาใช้กับระบบงบประมาณ เพราะวิธีการปฏิบัติแตกต่างกัน

นอกจากนี้ยังมีรายละเอียดของงบประมาณกระทรวงกลาโหมซึ่งแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ งบประจำ และงบโครงการจัดทำแผนที่จากภาพถ่ายทางอากาศ และในปัจจุบันนี้งบประมาณของทุกกระทรวงทบวงกรมและหน่วยงานของรัฐ ดำเนินไปแบบควบคุมอำนาจไว้ในส่วนกลางมากกว่ากระจายอำนาจ

บรรณาธิการ



LIRT

การปฏิรูปงบประมาณ

(THE STAGES OF BUDGET REFORM)

๑. คำนำ

เมื่อประมาณเดือนเมษายน ถึง พฤษภาคม ๒๕๑๔ กระทรวงกลาโหมของไทยได้เปิดการสัมมนาเรื่องการบริหารทรัพยากรป้องกันประเทศของสหรัฐอเมริกาโดยความร่วมมือของหน่วยจัดตั้งประจำประเทศไทย ซึ่งได้ขอให้บุคคลเคลื่อนที่จากศูนย์การฝึกอบรมเรื่องการบริหารทรัพยากรป้องกันประเทศ ซึ่งตั้งอยู่ที่มอนเทอเรย์ รัฐแคลิฟอร์เนีย มาดำเนินการสัมมนาที่โรงแรมดุสิตธานี

การสัมมนาครั้งนี้ ได้กระทำโดยกว้างขวางโดยผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยนายทหารอเมริกันจากหน่วยโพลิติคัลแอฟฟิเชอร์ตั้งแต่ระดับนายพลถึงนายพัน นายทหารไทยในกระทรวงกลาโหมทุกเหล่าที่พระศับนายพลถึงนายพันเช่นเดียวกัน นอกจากนี้กระทรวงกลาโหมยังได้เชิญเจ้าหน้าที่จากสำนักงานงบประมาณมาร่วมสัมมนาด้วย เพราะแกนกลางของระบบบริหารทรัพยากรป้องกันประเทศคือระบบงบประมาณ การบรรยายในการสัมมนาครั้งนี้ ได้มีล่ามแปลผ่านเครื่องหูฟังประจำเก้าอี้สำหรับผู้ที่ไม่สนใจในการฟังจากภาษาอังกฤษโดยตรง

ข้าพเจ้าได้มีโอกาสเข้าร่วมสัมมนาครั้งนี้ จึงได้รับแจกเอกสารประกอบการสัมมนาครั้งนี้มาด้วย เอกสารเหล่านี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณทั้งสิ้น ไม่ปรากฏว่ามีใครนำเอกสารที่ได้รับแจกนั้นมาเผยแพร่ในวารสารฉบับใดเลยทั้งนี้อาจเป็นเพราะ เอกสารเหล่านี้มีศัพท์ทางเทคนิคทางด้านเศรษฐศาสตร์ การงบประมาณและการบัญชีมาก แม้แต่ตัวข้าพเจ้าเองซึ่งมีประสบการณ์มากพอที่จะแกะออกมาด้วยความยากลำบาก

ครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกที่ได้นำความรู้จากเอกสารที่ได้รับแจกนั้นออกมาเผยแพร่ เพราะเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณนั้นไม่ใช่ของง่ายที่จะเข้าใจ สำหรับผู้ที่ไม่มีภูมิหลังเกี่ยวกับการปฏิรูปงบประมาณแบบต่างๆ มาก่อน



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ต่อมาในเดือนสิงหาคม ๒๕๑๖ กองทัพบก ร่วมกับสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ได้เปิดการสัมมนาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งโดยคณะอาจารย์ซึ่งสถาบันส่งไปศึกษาโดยตรงที่ศูนย์การฝึกอบรมของสหรัฐที่มอนเทอเร ข้าพเจ้าก็ได้มีโอกาสเข้าร่วมสัมมนาอีกครั้งหนึ่ง การสัมมนาครั้งนี้ได้วางจุดน้ำหนักไว้ในเรื่องงบประมาณ แต่ได้วางจุดน้ำหนักเกี่ยวกับการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์และเทคนิคการวิเคราะห์อื่นๆ ซึ่งจะนำมาช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหารซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับงบประมาณระบบ PPB (Planning Programming Budgeting System)

นับตั้งแต่มีการสัมมนาที่โรงแรมดุสิตธานีแล้วก็ได้มีการเคลื่อนไหว ในกระทรวงกลาโหมของไทยที่จะนำระบบงบประมาณแบบ PPB ตามแบบสหรัฐมาใช้โดยการตั้งกรรมการระดับสูงทำการศึกษาพิจารณาเรื่องนี้ ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่าไม่มีทางที่จะเป็นไปได้ในเมื่อคณะกรรมการเหล่านั้นมิได้ทราบเรื่องขั้นตอน การปฏิรูประบบงบประมาณโดยถ่องแท้เสียก่อน

ดังนั้นเพื่อสนับสนุนให้มีการปฏิรูประบบบริหารทรัพยากรขึ้นในประเทศไทย ข้าพเจ้าจึงได้เรียบเรียงเรื่องขึ้น เพราะข้าพเจ้ามีประสบการณ์จากการศึกษาเรื่องางบประมาณทั้งในประเทศและนอกประเทศมาแล้วไม่ต่ำกว่า ๖ ครั้ง ดังต่อไปนี้

(๑) หลักสูตร Programming and Budgeting ได้ให้ความรู้เรื่อง Performance Budget จากโรงเรียนของกองทัพบกสหรัฐ

(๒) หลักสูตร Army Logistics Management ของสหรัฐให้ความรู้เรื่อง Defense Budget Structure

(๓) หลักสูตร Orientation of Resources Management System จากโรงเรียนของกองทัพบกสหรัฐ

(๔) ก่อนการสัมมนาที่โรงเรียนดุสิตธานีได้มีการประชุมพิเศษแก่นายทหารชั้นผู้ใหญ่ภายในกระทรวงกลาโหมเพื่อปูพื้นฐานเรื่องการปฏิรูประบบงบประมาณแบบต่างๆ

(๕) เข้าสัมมนาที่โรงแรมดุสิตธานี

(๖) เข้าสัมมนาที่สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์

การเขียนเรื่องนี้ได้ยืมจากต้นฉบับของนาย Allen Schic แห่ง Tufts University ซึ่งตีพิมพ์ในวารสารชื่อ Public Administration Review, No 4, December 1966 แต่มีใช้



LIRT

เป็นการแปล (Translation) หากเป็นการเรียบเรียงซึ่งเป็นการเก็บแต่ใจความสำคัญของเรื่องจากต้นฉบับเดิมแล้วสอดคล้องกับทรรศนะซึ่งได้รับมาจากการศึกษาจากแหล่งต่าง ๆ ก็ระบุไว้ข้างบนนั้นแล้ว

คำว่างบประมาณนั้น หมายถึงคำว่า Budget ซึ่งเป็นความหมายรวมๆ แต่ถ้าจะแจกแจงแยกแยะออกไปแล้วงบประมาณจะต้องประกอบด้วยเงินงบประมาณต่างๆ ซึ่งแต่ละงบเรียกว่า Appropriation ส่วนคำว่างบประมาณรัฐบาลนั้นความหมายถึง Executive Budget เพื่อให้มีความหมายแตกต่างจากกิจการธุรกิจเอกชนและให้สอดคล้องกับคำว่า การบัญชีรัฐบาลซึ่งหมายถึง Governmental Accounting ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากการบัญชีธุรกิจเป็นเดียวกัน

๒. เริ่มเรื่อง

เรื่องราวเกี่ยวกับการปฏิรูปงบประมาณนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของรัฐบาลสหรัฐซึ่งมิได้หมายถึงรัฐบาลกลางอย่างเดียวแต่หมายถึงรัฐบาลท้องถิ่นด้วย การปฏิรูปซึ่งได้กระทำมาแล้วก็แบ่งออกได้เป็น ๓ ขั้นตอนด้วยกัน การปฏิรูปเริ่มแรกนั้นได้ให้ความสำคัญของการควบคุมอำนาจไว้ในส่วนกลางเป็นหลักเรียกว่างบประมาณแบบ Control Orientation ความมุ่งหมายหลักของงบประมาณแบบนี้เพื่อป้องกันการใช้จ่ายเงินไปในทางมิชอบ กลไกสำหรับการควบคุมนี้ก็คือการจําแนกหมวดรายจ่ายไว้อย่างถี่ถ้วน การปฏิรูปในขั้นที่สองเรียกว่า Management Orientation ความมุ่งหมายหลักได้เปลี่ยนจากการควบคุมไปเป็น ประสิทธิภาพของงาน หรือกิจกรรมต่างๆ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหัวหน้าหน่วยปฏิบัติการต่าง ๆ งบประมาณแบบนี้มีชื่อว่า Performance Budget อันเป็นชื่อที่คณะกรรมการ Hoover Commission เป็นผู้กำหนด, การปฏิบัติขั้นที่สามมีชื่อย่อว่า PPB เป็นงบประมาณแบบ Planning Orientation, พื้นฐานของงบประมาณแบบนี้คือทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ของ Keynes และการนำเทคโนโลยีของการวิเคราะห์ต่างๆ มาใช้สำหรับช่วยให้ผู้บริหารทุกระดับใช้เป็นเครื่องมือการตัดสินใจ การกระจายอำนาจนี้จะกว้างขวางกว่าการปฏิรูปในขั้นที่สองเสียอีก ความมุ่งหมายหลักก็เพื่อให้ผู้บริหารทุกระดับมีเสรีที่จะเลือกหนทางปฏิบัติได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากจะมีอิสระในการเลือกหนทางปฏิบัติอันเกิดจากการกระจายอำนาจที่เคยได้รับการปฏิรูปในขั้นที่สองแล้ว ยังมีเสรีที่จะเลือกเป้าหมายการปฏิบัติงานได้อีกด้วย



LIRT

เพื่อความเข้าใจถึงงบประมาณแบบต่างๆ ที่ได้มีการปฏิรูปมาแล้วนั้นว่ามีความแตกต่างกันอย่างไรในหลักการ จึงขอสมมุติตัวอย่างเพื่อการเปรียบเทียบดังนี้.—

การงบประมาณแบบควบคุมอำนาจไว้ในส่วน กลางนั้นเปรียบเหมือนการเดินทางจากจุดเริ่มต้นไปยังจุดหมายปลายทางด้วยรถยนต์ จุดหมายปลายทางของแต่ละส่วนราชการจะถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจจากส่วนกลาง เส้นทางที่จะใช้เดินทางก็ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจจากส่วนกลาง เพราะตลอดเส้นทางที่จะให้รถทุกคันผ่านนั้น จะมีด่านตรวจเป็นระยะๆ ตลอดทาง ด่านตรวจเหล่านี้^{๕๕๕} เพื่อความมุ่งหมายในการควบคุมเป็นสำคัญ ผู้บังคับหน่วยไม่มีหนทางเลือกใช้เส้นทางอื่น แม้ว่าบนเส้นทางเดิมนั้นการจราจรจะคับคั่งเพียงใดก็ตาม ทำให้การเดินทางเป็นไปอย่างล่าช้า การไปถึงจุดหมายปลายทางทันเวลาหรือไม่นั้น มีความสำคัญน้อยกว่าการควบคุม

การงบประมาณแบบที่สองซึ่งเรียกว่างบประมาณการบริหารนั้นจุดหมายปลายทางยังคงควบคุมไว้ในส่วนกลางอยู่ แต่เส้นทางที่จะไปสู่จุดหมายนั้นผู้บังคับหน่วยหรือผู้รับผิดชอบในการบริหารมีอำนาจที่จะเลือกได้ด้วยวิจารณญาณของตนเอง อำนาจอันนี้จะได้มาก็ด้วยการกระจายอำนาจเท่านั้น ความสำคัญของการควบคุมจึงน้อยกว่าความสำคัญของการบริหาร

การงบประมาณแบบที่สามนั้น เรียกว่างบประมาณแบบวางแผน การควบคุมจุดหมายปลายทางโดยส่วนกลางตามแบบที่สองนั้นก็ได้ออกยกเลิกไป ดังนั้นการกระจายอำนาจย่อมจะกระทำโดยกว้างขวางเพื่อให้ผู้บังคับหน่วยหรือผู้บริหารทุกระดับมีหนทางเลือกโดยวิจารณญาณของตนเอง ทั้งจุดหมายปลายทางและเส้นทางไปสู่จุดหมาย ส่วนกลางยังคงควบคุมไว้แต่นโยบายเท่านั้น ดังนั้นงบประมาณแบบนี้จึงให้ความสำคัญของการวางแผนมากกว่าการบริหารและการควบคุม

งบประมาณแบบควบคุมได้วางน้ำหนักไว้ในภาคบริหารงบประมาณ (Budget Execution) กล่าวคือ ได้กำหนดระเบียบแบบแผนไว้อย่างพิถีพิถันในเรื่องการเบิกจ่าย ซึ่งมีข้อจำกัดยุ่งเหยิงเกินกว่าที่สามัญชนจะจำได้หมด

งบประมาณแบบบริหารได้วางน้ำหนักไว้ในภาคการจัดทำงบประมาณ (Budget Formulation) เช่นการจัดทำ Program and Budget Guidance ซึ่งจะต้องออกคำสั่ง^{๕๕๕}โดยละเอียดสำหรับแต่ละหน่วย และมีความแตกต่างกันไปเป็นรายหน่วย และการจัดทำ Operating Program and Budget ของแต่ละหน่วยปฏิบัติการเพื่อให้สอดคล้องกับ Guidance ซึ่งได้รับจากหน่วยเหนือ



LIRT

งบประมาณแบบการวางแผนได้วางน้ำหนักไว้ที่ภาคก่อนการจัดทำงบประมาณ (Pre-formulation Phase) กล่าวคือจะต้องคิดงบประมาณไว้ล่วงหน้าติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี ตัวอย่างเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติในระยะ ๕ ปี ก็ใช้หลักการของงบประมาณแบบนี้มาใช้ เพราะก่อนที่จะได้ข้อตกลงใจในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจนั้น จะต้องใช้เทคนิคการวิเคราะห์แบบต่าง ๆ มาใช้อย่างกว้างขวาง

๓. หน้าที่ของการทำงบประมาณ (The Functions of Budgeting)

การทำงบประมาณนั้นก็คือการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการใช้เงินเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ดังนั้นการทำงบประมาณนั้นจึงเป็นหน้าที่ของการวางแผนผังไว้เสมอไม่ว่าระบบงบประมาณนั้นจะเป็นแบบใด ในทำนองเดียวกันหน้าที่ในด้านการบริหารและการควบคุมย่อมจะแฝงอยู่ในเรื่องการงบประมาณทุกแบบ จะแตกต่างกันก็เพียงการวางน้ำหนักความสำคัญของแต่ละหน้าที่เท่านั้น

การวางแผน การบริหาร การควบคุมเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณทุกแบบ และจะไม่มียุทธศาสตร์แบบใดที่สามารถจะเฉลี่ยความสำคัญของหน้าที่ทั้งสามให้เท่ากันได้

การวางแผนย่อมเกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมาย, การประเมินค่าต้นทุนทางปฏิบัติต่างๆ ที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย และการอนุมัติที่จะใช้แผนงาน (Program) ที่ได้เลือกไว้แล้ว การวางแผนย่อมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการจัดทำงบประมาณ แต่การจัดทำงบประมานนั้นจะต้องคำนึงถึงหน้าที่ของการบริหารและการควบคุมไว้ด้วย

การบริหารเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้รับอนุมัติแล้ว และแจกแจงแผนงานนั้นออกเป็นโครงการและกิจกรรมต่างๆ แล้วกำหนดหน่วยรับผิดชอบที่จะปฏิบัติตามแผนงานนั้นๆ การบริหารจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับวงจรของงบประมาณโดยตลอด

การควบคุมหมายถึง การดำเนินการผูกมัดเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้อยู่ภายใต้นโยบาย และการวางแผนซึ่งกำหนดไว้โดยหน่วยเหนือ บทบาทของการควบคุมจะแผ่ถึงในภาคบริหารงบประมาณและการตรวจบัญชี แบบพิมพ์ในการเสนอของงบประมาณและการส่งจ่ายงบประมาณ

จะต้องกำหนดขึ้นโดยยึดถือกลไกในการควบคุมเป็นเครื่องกำหนด บรรดาระเบียบปฏิบัติต่างๆในการควบคุมและการรายงานจะนำมาใช้ในภาคบริหารงบประมาณทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ข้อห้ามในการโอน, ระเบียบในการเบิก ระเบียบในการเดินทาง เป็นต้น นอกจากนั้นยังประกอบด้วยระเบียบปลีกย่อยอีกเป็นอันมาก ระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้กำหนดขึ้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปฏิบัติอันสอดคล้องกับนโยบายต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยส่วนกลาง

ไม่ว่าจะเป็นระบบงบประมาณแบบใด องค์ประกอบของพันธกิจของงบประมาณทั้ง ๓ ชนิดนี้จะต้องมีปรากฏอยู่ในระบบงบประมาณนั้นเสมอ จะแตกต่างกันก็เพียงการวางน้ำหนักว่าจะให้พันธกิจใดเป็นหลักเท่านั้น นอกจากนั้นจะต้องให้ความสำคัญเป็นรองลงไป

สิ่งสำคัญที่สุดในระบบงบประมาณไม่ว่าจะเป็นแบบใดคือระบบข่าวสาร ความต้องการของข่าวสารของระบบงบประมาณแต่ละแบบจะต้องแตกต่างกัน

เรื่องระบบข่าวสารนี้เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องศึกษาเป็นพิเศษอีกทั้งหนึ่งโดยเฉพาะ

๔. ขั้นตอนของการปฏิรูปงบประมาณ

ขั้นตอนการปฏิรูปงบประมาณนี้ เป็นเรื่องราวที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลต่างๆ ของสหรัฐ ฯ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลท้องถิ่น หรือรัฐบาลกลาง

ขั้นตอนเริ่มแรก เกิดขึ้นระหว่างปี ๑๙๒๐ ถึง ๑๙๓๕ จุดเด่นของขั้นตอนนี้คือการวางระบบการควบคุมการเบิกจ่ายเป็นสำคัญ แต่พันธกิจเรื่องการวางแผน และการบริหารมิได้สูญหายไปไหน หากแต่ว่าได้กำหนดให้มีความสำคัญเป็นรองเท่านั้น ความสำคัญอันดับแรกคือการควบคุมรายจ่าย

ขั้นตอนที่สอง ของการปฏิรูปได้เริ่มขึ้นในสมัยนิวคัล* และได้บรรลุผลในเวลาต่อมาอีกสิบกว่าปี ซึ่งเรียกงบประมาณแสดงผลงาน (Performance Budget) หรือแบบบริหารงบประมาณแบบนี้มีสิ่งสำคัญในการปฏิรูป ก็คือการกำหนดโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายขึ้นใหม่, การพัฒนาระบบบริหารให้ดีขึ้น และการกำหนดมาตรฐานในการวัดการทำงานขึ้น และการกำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ จัดทำงบประมาณตามลักษณะของกิจกรรมที่จะต้องทำ

*ดูคำอธิบายประกอบในผนวก ก.



ส่วนขั้นตอนที่สาม นั้นได้แก่การพัฒนางบประมาณระบบ PPB อันเป็นความพยายามที่จะเชื่อมต่อเรื่องการวางแผนและการงบประมาณให้สอดคล้องต่อกัน

PPB นั้นได้ให้ความสำคัญในเรื่องการวางแผนเป็นเอก แต่ก็ได้ละทิ้งเรื่องการบริหารและการควบคุม เพียงแต่ได้กำหนดให้มีความสำคัญเป็นรองเท่านั้น การปฏิรูปงบประมาณแบบ PPB ในระยะเริ่มแรกนั้นจำเป็นต้องทำการร่างซึ่งแสดงข้อมูลทั้งในทางตั้งและทางระดับ เพื่อแปลงข้อมูลงบประมาณแบบวางแผนออกมาเป็นข้อมูลของงบประมาณแบบบริหารและแบบการควบคุม ตารางอันนี้เรียกว่า Crosswalk ดังนั้นงบประมาณแบบ PPB จึงสามารถรักษาพันธกิจทั้งสามของระบบงบประมาณไว้ได้ โดยอุดมการณ์และการวางแผนยังคงอยู่ในอำนาจของส่วนกลางอยู่ แต่จะมีการกระจายอำนาจในพันธกิจที่เกี่ยวกับการบริหารไปให้หน่วยที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนาจการ และกระจายอำนาจการควบคุมไปให้ฝ่ายปฏิบัติการ

๕. การงบประมาณแบบควบคุม

การดำเนินการเรื่องงบประมาณของรัฐบาลนั้น ก็เพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายปลายทางต่างๆ สิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะไปสู่จุดหมายปลายทาง คือการแปลแนวความคิดด้านงบประมาณออกมาเป็นหนทางปฏิบัติจริงๆ สิ่งที่จะต้องเลือกมีอยู่สองประการคือ การกำหนดหมวดรายจ่าย และการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่งบประมาณ ทั้งสองประการนี้เป็นเรื่องสำคัญของการงบประมาณแบบควบคุม

เนื่องจากรายการที่จะใช้จ่ายนั้นมีอยู่มากมาย จึงจำเป็นต้องจำแนกรายการเหล่านั้นออกเป็นหมวดเป็นประเภท การปฏิรูปงบประมาณในเบื้องต้นนั้น คือการจำแนกหมวดรายจ่ายต่างๆ โดยละเอียดแล้วจำแนกออกเป็นประเภทรายจ่ายย่อยลงไปอีก แล้วกำหนดรายการจ่ายต่างๆ ไว้ในแต่ละประเภทเป็นแต่ละรายการ การจำแนกเหล่านี้เรียกว่า “Line-itemizations” จึงมีผู้ให้ชื่องบประมาณแบบนี้ว่า งบประมาณแสดงรายการ

หมวดรายจ่ายเหล่านี้ใช้เป็นพื้นฐานในการเสนอของบประมาณ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณในรัฐสภา และใช้ในการควบคุมการเบิกจ่ายมิให้เกินเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ด้วยหมวดรายจ่าย



LIRT

ในยุคแห่งหมวดรายจ่ายหรือยุคแห่งการควบคุมมีความสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด ก็ยังมีนักปฏิรูปงบประมาณคนอื่น ๆ ได้พยายามที่จะวางโครงสร้างงบประมาณออกตามลักษณะหน้าที่หรือตามลักษณะกิจกรรม ซึ่งเป็นโครงสร้างงบประมาณแบบบริหารในยุคต่อไป นักปฏิรูปเหล่านี้มีความเห็นว่าหมวดรายจ่ายควรจะมีสำคัญเป็นอันดับรอง การที่นักปฏิรูปเห็นว่าการจำแนกงบประมาณออกตามลักษณะหน้าที่นั้นก็เพราะมีแนวความคิดว่าการงบประมาณนั้นควรจะใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนมากกว่าการควบคุม

ต่อมาประธานาธิบดีได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า Taft Commission เพื่อทำการศึกษาพิจารณาเรื่องการบริหารงบประมาณว่า ได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดหรือไม่ รายงานของคณะกรรมการชุดนี้ได้ให้ข้อเสนอว่า โครงสร้างงบประมาณแบบหมวดรายจ่ายนั้นไม่ก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและการประหยัดขึ้นในการบริหารราชการแต่อย่างใด ควรจะได้กำหนดโครงสร้างงบประมาณเป็นอย่างอื่น เช่น จำแนกตามลักษณะของงานตามลักษณะของหน่วยงาน ตามลักษณะทั่วไปของการใช้จ่ายและตามวิธีการใช้จ่ายงบประมาณ

คณะกรรมการได้กำหนดแบบของงบประมาณตัวอย่างขึ้นพร้อมด้วยวิธีจำแนกโครงสร้างงบประมาณตามลักษณะหน้าที่หลายอย่างหลายวิธี

จะขอนำระบบงบประมาณรัฐบาล ของคณะบริหารระดับท้องถิ่นระบบหนึ่ง เพื่อแสดงให้เห็นความเคลื่อนไหวในการปฏิรูปงบประมาณนั้นมิได้กระทำที่รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว งบประมาณของเทศบาลมหานครนิวยอร์กจะเป็นตัวอย่างของเรื่องที่จะกล่าวต่อไป

ระบบงบประมาณของมหานครนิวยอร์กนั้นได้กำหนดขึ้น โดยสำนักงานการวิจัยแห่งเทศบาล เรื่องราวเหล่านี้จะแสดงให้เห็นความขัดแย้งในความเห็นในการปฏิรูปงบประมาณ

การพัฒนาระบบงบประมาณ เพื่อแสวงหาวิธีการอันเหมาะสมนั้น สำนักงานการวิจัยก็ได้ประสบกับปัญหาขัดแย้งระหว่างการจำแนกงบประมาณตามแบบหมวดรายจ่ายกับการจำแนกตามลักษณะหน้าที่ หลังจากที่ได้ทดลองนำระบบงบประมาณที่จำแนกตามลักษณะงานมาใช้ในระยะหนึ่งแล้ว เห็นว่าได้เกิดปัญหาอันไม่พึงประสงค์เกิดขึ้น สำนักงานการวิจัยจึงได้กลับมาใช้งบประมาณตามหมวดรายจ่ายเช่นเดิม



LIRT

เนื่องจากสำนักงานการวิจัยมีความเห็นว่าความจำเป็นอันเร่งด่วนนั้น คือการควบคุมมากกว่าการบริหาร จึงให้ข้อสรุปว่าความจำเป็นในการควบคุมมีความสำคัญกว่าการวางแผน ในยุคที่พนักงานเจ้าหน้าที่และการจัดซื้อจัดหายังไว้วางใจไม่ได้ นั่น สิ่งแรกที่จะพิจารณาคือการป้องกันการใช้ทรัพย์สินไปในทางมิชอบ

การจำแนกงบประมาณตามลักษณะหน้าที่นั้น ได้กระทำเพื่อสะดวกในการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนงานต่าง ๆ แต่ไม่สามารถจะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานปฏิบัติการอันเป็นการนอกกรอบ นอกกรอบ การจำแนกงบประมาณตามหน้าที่นั้นไม่สามารถจะใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันได้ ประโยชน์ที่ได้รับก็เพียงใช้เป็นข้อห้ามในการใช้เงินสำหรับการบริการต่าง ๆ ส่วนการจำแนกตามหมวดรายจ่ายนั้นไม่เพียงแต่จะใช้ได้ดีในการควบคุมเท่านั้น แต่จะให้ความเชื่อถือมากกว่าที่ได้รับจากการจำแนกตามหน้าที่

การใช้งบประมาณแบบหมวดรายจ่ายนี้ มหานครนิวยอร์กยังจำแนกออกเป็น ๓ ลักษณะด้วยกันคือ หนึ่งจำแนกตามหน่วยกรมกอง สองจำแนกตามลักษณะหน้าที่ สามจำแนกออกเป็นหมวดรายจ่าย ความจริงแล้วสำนักงานการวิจัย ได้ใช้ความพยายามที่จะพัฒนา ระบบงบประมาณที่จะสนองความต้องการเป็นอเนกประสงค์การกำหนดให้มีข้อมูลที่ละเอียดและแตกต่างกันไว้ในระบบงบประมาณนั้นเป็นแนวโน้มที่ดี เพราะสามารถจะสนองความมุ่งหมายทุกประการของงบประมาณ และประชาชนย่อมจะมองเห็นภาพของการใช้เงินของคณะบริหารได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นสำนักงานการวิจัย จึงเรียกร้องให้มีการจำแนกตามลักษณะบัญชีต้นทุน โดยวิธีต่างๆ หลายอย่างแต่สำนักงานการวิจัยมิได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าจะมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง จากการจำแนกตามลักษณะอเนกประสงค์ดังกล่าวแล้ว ปัญหายุ่งยากต่างๆ ก็เกิดขึ้นตามมาจริง ๆ

การจำแนกงบประมาณเพื่อให้สนองความมุ่งหมายต่าง ๆ ได้อเนกประสงค์นั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาที่สำนักงานการวิจัยจะต้องเลือกหนทางปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างการจำแนกงบประมาณออกเป็นหมวดรายจ่ายกับการจำแนกตามลักษณะหน้าที่ ข้อตกลงใจของสำนักงานการวิจัยได้เลือกเอาหมวดรายจ่าย อุปสรรคสำคัญซึ่งไม่สามารถนำวิธีการจำแนกตามลักษณะหน้าที่ในยุคนั้นก็คือเรื่องการบัญชี



LIRT

ขอนำกลับมากล่าวถึงงบประมาณของรัฐบาลกลางอีกครั้งหนึ่ง ในตอนต้นของทศวรรษ ๑๙๒๐ การปฏิรูประบบงบประมาณของคณะบริหารต่าง ๆ ตลอดทั้งประเทศนั้นยังมิได้คำนึงถึงหน้าที่หลักของงบประมาณคือ เรื่องการวางแผนและการบริหาร งบประมาณแบบควบคุมได้ครอบงำหน้าที่อื่น ๆ ของการงบประมาณไว้ทั้งสิ้น แต่ก็มีนักปฏิรูปหลายคนได้เสนอแนวความคิดที่จะสนองความต้องการในการวางแผน และการบริหารไว้ แต่ต้องพ่ายแพ้ต่อแนวความคิดที่ยึดมั่นอยู่แต่เรื่องการควบคุม

ปัจจัยที่สำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการพัฒนาระบบงบประมาณนั้นคือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในเรื่องงบประมาณ โดยเฉพาะคือสำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยหนึ่งของกระทรวงการคลังนั้นมีเจ้าหน้าที่ทำงานอยู่ไม่เกิน ๔๐ คน แต่ได้ถูกกำหนดให้มีหน้าที่อย่างกว้าง เช่น ให้ทำหน้าที่ศึกษาพิจารณาการจัดหน่วยและระบบบริหารของหน่วยต่าง ๆ ของทุกกระทรวงทบวงกรม เพียงแต่ภารกิจเรื่องการควบคุมอย่างเดียวงานของสำนักงานงบประมาณก็ล้นมือเสียแล้ว

เป้าหมายของการงบประมาณแบบควบคุมนี้ คือ การกำหนดวงเงินให้เบิกจ่ายไม่เกินหมวดรายจ่ายที่กำหนด ส่วนผลสำเร็จของงานนั้นเป็นเป้าหมายของการงบประมาณแบบบริหาร ซึ่งจะได้นำกล่าวถึงในอันดับต่อไป

๖. การงบประมาณแบบบริหาร

การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจากแบบควบคุมมาเป็นแบบบริหารนี้มิได้กระทำอย่างทันทีทันควันเพียงคราวเดียว ในสมัยที่งบประมาณแบบควบคุมยังครองอำนาจอยู่นั้นได้มีเสียงเรียกร้อง ให้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง

ระหว่างทศวรรษของปี ๑๙๒๐ กับ ๑๙๓๐ นั้นได้มีผู้เขียนบทความในวารสารสำคัญฉบับหนึ่งว่า “การพัฒนางบประมาณได้หยุดอยู่เพียงครึ่งทางเท่านั้น” นอกจากนั้นยังได้เสนอวิธีเปลี่ยนแปลงแบบรูปของงบประมาณไว้ ๖ วิธี จุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงคือการเปลี่ยนจากการจำแนกเป็นหมวดรายจ่ายมาเป็นการจำแนกตามหน้าที่ ข้อเสนอในทำนองเดียวกันนี้ก็ได้มีผู้เสนออีกตลอดเวลา ๑๐ ปีหลัง ใจความที่สำคัญอันเป็นสิ่งที่ต้องเน้นคือ “มูลฐานสำคัญที่จะนำมาจำแนกงบประมาณนั้นควรจะเป็นไปตามลักษณะหน้าที่ซึ่งรัฐบาลได้ให้การบริการแก่สาธารณชน”



LIRT

ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนระบบงบประมาณมาเป็นแบบบริหาร
บรรดาข้อบกพร่องในการใช้เงินที่ปรากฏขึ้นจากงบประมาณแบบควบคุมนั้น ก็ได้จัดการป้องกัน
โดยการออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ประกอบกับการยกระดับการครองชีพ ให้กับพนักงานของ
รัฐโดยทั่วหน้าระบบการบัญชีได้มีการปรับปรุงให้ทันสมัย ระบบการบริหารบุคลากรก็ได้มีการ
ปฏิรูปเสียใหม่ ระบบการจัดหาต่าง ๆ ก็ได้มีการแก้ไข เพื่อให้ระบบงบประมาณมีประสิทธิภาพ จากการ
ที่ต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมเหมือนอย่างเก่า การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของกิจกรรมต่าง ๆ
และยอดเงินรายจ่ายต่าง ๆ ของรัฐนั้นทำให้เป็นการยากและก่อให้เกิดความสับสนเปลืองในการ
ดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางที่จะควบคุมหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ในระบบงบประมาณ เนื่อง
จากงานของรัฐ ได้มีการขยายตัวดังกล่าวทำให้การจำแนกรายจ่ายออกเป็นหมวดรายจ่ายนั้นมีความ
สำคัญน้อยลงทุกที ในขณะที่เดียวกันการรวมตัวของกิจกรรมย่อยต่าง ๆ เข้าเป็นกิจกรรมใหญ่ได้
เพิ่มความสำคัญมากขึ้นทุกที การขยายตัวของงานในลักษณะนี้ทำให้มองเห็นความสำคัญของการ
บริหารงานโดยส่วนกลางเพื่อประสานงานของหน่วยกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายกัน
อยู่ โดยไม่มีทางประสานงานกันได้

การเพิ่มขึ้นของกิจกรรมต่าง ๆ และจำนวนเงินงบประมาณประจำปีทำให้มองเห็น
ความจำเป็นที่ต้องแก้ไขหน้าที่ของระบบงบประมาณเสียใหม่โดยทันที トラบโคที่รัฐบาลยังยึดเอา
อยู่กับ “น้ำเน่า” และค่านิยมทางสังคมและการจ่ายเงินของรัฐได้รับสนใจเพียงเล็กน้อยแล้วหน้าที่
หลักของการงบประมาณก็คือการควบคุมการใช้จ่าย เนื่องจากการที่ยึดถือว่าผลงานเป็นเพียงค่า
นิยามที่คงที่และมีขอบเขตจำกัดจึงทำให้คิดว่าการงบประมาณควรจะทำหน้าที่ควบคุมโดยส่วนกลาง
โดยยึดถือหมวดรายจ่ายเป็นสำคัญแต่ถ้าได้เปลี่ยนแนวคิดเสียใหม่ว่าผลงานและความสำเร็จของหน่วย
งานของรัฐเป็นอรรถประโยชน์ที่พึงประสงค์แล้ว การงบประมาณจะต้องแก้ไขความมุ่งหมายเสีย
ใหม่เพื่อระดมทรัพยากรทางการเงินและทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ ให้บรรลุถึงอรรถประโยชน์
ที่พึงได้รับ แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้เบนความสนใจไปสู่ปัญหาเรื่องการบริหารแผนงานขนาดใหญ่
และการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและเปิดโอกาสให้มีการกระจายอำนาจ
เกี่ยวกับการงบประมาณจากส่วนกลางไปสู่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ด้วย



แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนั้นได้เป็นที่ยอมรับในสมัยนิวคลีล งบประมาณรายจ่ายของรัฐได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือจากยอดเงิน ๔.๒ พันล้านเหรียญ ในปี ๑๙๓๒ มาเป็นหมื่นล้านเหรียญในปี ๑๙๔๐ นักเศรษฐศาสตร์คณะนาย Keynes ได้เน้นให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายของรัฐกับสภาพของเศรษฐกิจของประเทศ ในปี ๑๙๓๗ ประธานาธิบดีได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อสำรวจการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ รายงานของคณะกรรมการได้กำหนดอย่างรุนแรงต่อสำนักงานงบประมาณ เรื่องวิธีการดำเนินงานประจำวันและแนวความคิดที่ฝังแน่นอยู่แต่เรื่องการควบคุม รายงานนี้ได้เรียกร้องให้ใช้การงบประมาณเป็นเครื่องมือการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของประธานาธิบดี ดังนั้นจึงได้มีการโอนสำนักงานงบประมาณ จากกระทรวงการคลังมาสังกัดสำนักงานประธานาธิบดีในปี ๑๙๓๙ นับแต่นั้นมาสำนักงานงบประมาณจึงได้รับมอบหน้าที่ให้เป็นแขนงขาของรัฐบาลกลางในด้านการบริหาร เพื่อให้สำนักงานปฏิบัติตามหน้าที่ใหม่ ได้จึงได้ขยายอัตราเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นถึงสิบเท่าจากการขยายอัตราเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น สำนักงานงบประมาณจึงสามารถพัฒนางานขึ้นมาหลายอย่างรวมทั้งการกำหนดวงเงินสำหรับการบริหารงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐด้วย นอกจากนี้การกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานได้กำหนดคุณสมบัติด้านรัฐประศาสนศาสตร์ให้มีตำแหน่งมากกว่านักบัญชีในสมัยที่นาย Harold D. Smith เป็นผู้อำนวยการนั้น (ปี ๑๙๓๙-๑๙๔๖) สำนักงานงบประมาณได้ยอมรับระบบงบประมาณแบบบริหารไว้อย่างเต็มที่

การขยายตัวในด้านการบริหารงานโดยการนำกรรมวิธีของการงบประมาณมาใช้เพื่อการประเมินค่าและการปรับปรุงระบบบริหารตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้นเมื่อได้นำบัญชีต้นทุนมาใช้ในหน่วยราชการ เพื่อหาต้นทุนของการปฏิบัติงาน หน่วยราชการทุกหน่วยจะต้องแสวงหามาตรฐานในการดำเนินงานและเทคนิคต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการวัดผลงาน

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองงบประมาณแบบบริหารได้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แต่การจำแนกรายจ่ายออกเป็นหมวดรายจ่ายก็ยังคงใช้อยู่ หากแต่ว่าได้ถูกลดความสำคัญลงไปมาก ในปี ๑๙๔๙ คณะกรรมการชุด Hoover Commission ได้เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการจำแนกงบประมาณให้สอดคล้องกับงบประมาณแบบบริหารอย่างแท้จริง ข้อเสนอของกรรมการชุดนี้



LIRT

กล่าวว่า “แนวความคิดเรื่องงบประมาณนั้นควรจะเป็นไปตามลักษณะหน้าที่หรือตามลักษณะกิจกรรมหรือตามลักษณะของโครงการ” คณะกรรมการได้กำหนดชื่อระบบงบประมาณแบบนั้นว่า Performance Budget แต่ก็มีบางคนที่สนับสนุนแนวความคิดเรื่องงบประมาณแบบนั้นได้เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นว่า Program Budget ดังนั้นจึงเกิดมีคำสองคำสำหรับเรียกชื่องบประมาณระบบเดียวกัน มีผู้เขียนหนังสือเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณหลายคนเรียกระบบนี้แตกต่างกันไป บางคนก็นิยมเรียกชื่อ Program Budget แต่บางคนก็เรียกชื่อว่า Performance Budget ซึ่งมีความหมายอย่างเดียวกัน ความสับสนยิ่งทวีมากขึ้นเมื่อสถาบันการวิจัยอันมีชื่อว่า Rand Corporation ได้นำชื่อ Program Budget มาใช้สำหรับงบประมาณแบบ PPB เพื่อความกระจ่างแจ้งและความเข้าใจให้เป็นแนวเดียวกันจึงขอกำหนดชื่อให้เป็นการตายตัวว่า Performance Budget นั้นให้หมายถึงงบประมาณแบบบริหารส่วนชื่อที่เรียกว่า Program Budget นั้นให้หมายถึงงบประมาณแบบวางแผน (PPB)

งบประมาณแบบบริหารส่วนมีความมุ่งหมายหลักก็เพื่อช่วยให้นักบริหารของส่วนราชการทั้งหลายให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติการต่าง ๆ ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) จำแนกงบประมาณออกตามหน้าที่

(๒) กำหนดวิธีการวัดผลงานโดยการหาต้นทุนของการปฏิบัติงานเพื่อนำมาพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกิจกรรมต่าง ๆ กล่าวโดยสรุปก็หมายความว่าวิธีการของงบประมาณแบบบริหารส่วนคือการแสวงหาต้นทุนของการปฏิบัติงานสำหรับงานที่ใช้จ่ายทรัพยากรไปจากงบ ซึ่งถือว่าใช้จ่ายสิ้นเปลืองไป (งบทำการ)

ส่วนงบประมาณแบบวางแผนหรือ PPB นั้นความมุ่งหมายหลักอยู่ที่การวางนโยบายอันเหมาะสมโดยการแสวงหาข่าวสารสำคัญดังนี้

(๑) ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับ (Cost and Benefits) ของหนทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะเลือกเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายต่าง ๆ

(๒) วิธีการวัดผลงานที่ได้รับ เพื่อแสดงถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงานจนบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้เลือกไว้แล้ว



ข้อแตกต่างระหว่างงบประมาณแบบบริหารกับแบบวางแผนนั้นอยู่ที่งบประมาณแบบบริหารได้กำหนดเป้าหมายไว้คงที่จากส่วนกลาง แต่ต้นทุนและผลงานเป็นสิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ต่อกัน และเทคนิคที่จะนำมาใช้วัดประสิทธิภาพก็เป็นแบบง่าย ๆ ส่วนงบประมาณแบบวางแผนนั้นได้เพิ่มการกระจายอำนาจให้กับหน่วยปฏิบัติมากขึ้นโดยการให้เสรีในการเลือกเป้าหมายตัวเอง ดังนั้นเป้าหมายจึงมิได้กำหนดไว้คงที่เหมือนงบประมาณแบบบริหาร แต่ในการเลือกเป้าหมายนี้จะต้องนำเทคนิคของการวิเคราะห์ต่าง ๆ เข้ามาช่วย การวิเคราะห์นี้ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ วิธีการวัดผลงานก็จะต้องนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ดำเนินการ

ยูเวอ คอมมิชชั่น ได้เน้นจุดสำคัญอีกข้อหนึ่ง ซึ่งมีใจความว่า งบประมาณรายจ่ายงบใดงบหนึ่ง (Appropriation) จะต้องไม่มีค่าใช้จ่ายขบลงทุนกับค่าใช้จ่ายงบทำการปนกันอยู่ในงบเดียวกัน

จุดสำคัญจุดนี้ จะอำนวยความสะดวกที่จะนำบัญชีต้นทุนมาใช้เพื่อสนองข่าวสารแก่ผู้บริหารตามความต้องการด้านข่าวสารของระบบงบประมาณแบบบริหาร การบัญชีต้นทุนมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Management Accounting การดำเนินการของบัญชี และวิธีดำเนินงานหรือการจัดการกับทรัพยากรประเภทงบทำการกับงบลงทุนย่อมแตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องแยกทรัพยากรทั้งสองประเภทนี้ให้อยู่ในงบประมาณคนละงบอย่างเด็ดขาด

๗. การงบประมาณแบบวางแผน

แนวความคิดเรื่องการงบประมาณแบบวางแผนหรือ PPB นี้ได้เริ่มขึ้นในกลางทศวรรษปี ๑๙๕๐ ภายหลังที่ได้นำงบประมาณแบบบริหารมาใช้ในส่วนราชการทุกส่วนเพียงไม่กี่ปี นักเศรษฐศาสตร์คณะหนึ่งได้เสนอความคิดในการปฏิรูปงบประมาณรัฐบาลอีกแนวหนึ่ง ซึ่งแตกต่างไปจากแนวทางที่คณะกรรมการยูเวอ คอมมิชชั่น ได้เสนอไว้

สาระสำคัญของแนวความคิดของยูเวอ คอมมิชชั่น คือ “สิ่งสำคัญของการงบประมาณคือการบรรลุถึงความสำเร็จของงานที่ทำหรือการบริการที่ให้แก่สาธารณะ และสำเร็จด้วยต้นทุนเท่าใด” แต่แนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์ดังกล่าว เห็นว่าการบรรลุถึงความสำเร็จของงานที่



LIRT

๑๖

ทำหรือการบริหารของรัฐบาลนั้นยังไม่ใช่ความสำคัญอันสุดท้าย แต่สิ่งสำคัญที่สุดนั้นอยู่ที่การบรรลุถึงเป้าหมายหรือความมุ่งหมายด้วยเงินของรัฐบาล, ส่วนความสำเร็จในการทำงานหรือการบริการเป็นเพียงตัวกลางที่จะเชื่อมโยงกรรมวิธีในการเปลี่ยนทรัพยากรออกมาเป็นผลงานตามความประสงค์

ดังนั้นในปี ๑๙๕๔ บริษัท Rand ได้พิมพ์หนังสือเล่มหนึ่งออกมาซึ่งเขียนโดยนาย David Novick ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มเดียวกับที่มีแนวความคิดในการปฏิรูประบบประมาณ ในอีกแบบหนึ่งดังกล่าวข้างต้น

นาย Novick ได้ให้คำนิยามของคำว่า Program (ผู้เรียบเรียงขอให้คำว่า “แผนงาน” สำหรับคำๆ นี้ในโอกาสต่อไป) ไว้ดังนี้ “แผนงาน คือ จุดยอดของระดับกิจกรรมต่างๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและมีส่วนที่จะทำให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน ดังนั้นแผนงานจึงเป็นเป้าหมายอันสุดท้ายและจะต้องคิดงบประมาณให้แก่องค์ประกอบทั้งปวงที่จำเป็นในการบริหารแผนงานนั้น” และได้กล่าวสรุปว่า “ความหมายอันนี้แตกต่างไปจากความหมายของแผนงานที่ใช้ในระบบงบประมาณของรัฐบาลในปัจจุบัน”

การเปลี่ยนแปลงงบประมาณแบบบริหารมาเป็นแบบวางแผนหรือ PPB นั้นเกิดจากอิทธิพลของความก้าวหน้าต่างๆ สามประการคือ

(๑) การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ทั้งในตำนานมหภาคและจุลภาค ทำให้มีการเปลี่ยนโฉมหน้าในนโยบายการคลัง และการงบประมาณ

(๒) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอันเกี่ยวกับระบบข่าวสารและการวิเคราะห์ ซึ่งช่วยในการตัดสินใจ (เช่นคอมพิวเตอร์) ทำให้สามารถกำหนดนโยบายได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(๓) การเชื่อมโยงระหว่างการวางแผนกับการงบประมาณได้มีการพัฒนาให้ดีขึ้นตามลำดับ

อิทธิพลข้อแรกอันเกี่ยวกับการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์นั้นได้ยึดถือหลักเศรษฐศาสตร์ของนาย Keynes เป็นหลัก งบประมาณแบบวางแผนเป็นงบประมาณซึ่งจะต้องประมาณการไว้ล่วงหน้าติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี (โดยปกติใช้ห้วงเวลา ๕ ปี เป็นอย่างน้อย) การประมาณการนี้จะคิดขึ้นอย่างปราศจากกฎเกณฑ์มิได้ การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ตำนานมหภาคจะเป็นเครื่องมือสำหรับการประมาณการในเรื่องงบประมาณและการกำหนดนโยบายการคลัง



ส่วนการวิเคราะห์ด้านจุลภาคนั้น เทคนิคที่จะนำมาใช้วิเคราะห์สำหรับงบประมาณแบบวางแผนนั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักการเรื่องอรรถประโยชน์อันสุดท้าย (Marginal Utility) หลักการอันนี้จะใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณประจำปีเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งผ่านการวิเคราะห์มาแล้วว่าเหมาะสมที่สุด การที่จะพิจารณาว่าจะใช้จ่ายอย่างไรจึงจะได้รับอรรถประโยชน์อย่างสูงสุคนั้น จะต้องมีการประเมินค่าโดยการเปรียบเทียบต้นทุนที่เพิ่มขึ้นเมื่อผลผลิตเพิ่มขึ้น (Marginal Cost) กับประโยชน์ที่จะได้รับจากหนทางปฏิบัติต่าง ๆ การวิเคราะห์เช่นนี้ (Marginal Analysis) จะต้องนำมาใช้กับงบประมาณแบบวางแผน

อิทธิพลข้อสอง อันเกี่ยวกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเกี่ยวกับระบบข่าวสารเทคนิคการวิเคราะห์เพื่อช่วยในการตัดสินใจได้เจริญก้าวหน้าไปมากแล้วในประเทศที่พัฒนาแล้วเช่น การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์เป็นต้น ตัวอย่างข้อเทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่สามารถจะนำมาใช้กับระบบงบประมาณแบบวางแผนนั้น เช่น Systems Analysis, Cost Benefit Analysis, Operations Research เป็นต้น การวิเคราะห์เหล่านี้ถ้าใช้คอมพิวเตอร์ช่วยแล้วยังจะสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

อิทธิพลประการที่สาม การเชื่อมโยงของการวางแผนกับการงบประมาณนั้นเป็นข้อยุ่งยากเพราะแผนกับงบประมาณมีข้อแตกต่างกันดังข้อเปรียบเทียบดังนี้ แผนกับงบประมาณเปรียบเทียบเหมือนขบวนรถไฟที่วิ่งคนละราง การวางแผนนั้นได้วางกรอบไว้ข้างหน้าเป็นเวลาหลายปี แต่การงบประมาณนั้นเพิ่งถึงงบประมาณ ในปีที่จะมาถึงเพียงปีเดียว การวางแผนกับการงบประมาณนั้นถ้าจะสมมุติให้เห็นความแตกต่างให้ชัดได้ดังนี้ งบประมาณนั้นเปรียบเหมือนนักอนุรักษ์นิยมที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง แต่การวางแผนเปรียบเหมือนนักประดิษฐ์สิ่งใหม่ ๆ และขยายงานออกไปเรื่อย ๆ งบประมาณนั้นเปรียบเหมือนการออมทรัพย์ แต่การวางแผนเปรียบเหมือนการใช้จ่ายเงิน

ถึงแม้ว่ากิจกรรมทั้งสองอย่างนี้จะแตกต่างกันอย่างตรงกันข้ามก็ตาม แต่ก็มีแนวทางที่จะเชื่อมต่อกิจกรรมทั้งสองให้ประสานกันได้โดยการปรับปรุงแก้ไขปัจจัยต่าง ๆ เช่น การกำหนดงบประมาณสำหรับการวิจัยและพัฒนา และการจัดหาทรัพยากรสินประเภทลงทุนเป็นเวลาหลายปีติดต่อกัน อีกอย่างหนึ่งได้แก่การโอนส่วนราชการที่มีหน้าที่คล้าย ๆ กันให้ไปสังกัดในกระทรวง



LIRT

ทบวงกรมเดียวกัน ปัจจุบันอีกอย่างหนึ่งก็ได้แก่การกำหนดโครงการล่วงหน้าไว้หลายปีติดต่อกัน การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐพร้อมทั้งการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงวิธีการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมกับสภาพการที่เปลี่ยนแปลงไปก็เป็น ปัจจุบันอีกประการหนึ่งซึ่งจะต้องแก้ไข

๘. ข้อแตกต่างระหว่างระบบงบประมาณทั้ง ๓ แบบ

ข้อแตกต่างขั้นพื้นฐานบางประการของระบบงบประมาณแบบต่างๆ ซึ่งได้มีการปฏิรูปรมาแล้วสำหรับภาครัฐบาลในสหรัฐจะนำมาเปรียบเทียบกันตามตารางดังปรากฏใน สนวก ข.

๘. บทวิเคราะห์ของผู้เรียบเรียง

การวิเคราะห์นี้จะทำโดยการเปรียบเทียบโครงสร้างของงบประมาณระหว่างส่วนราชการไทยกับส่วนราชการของสหรัฐ ซึ่งข้าพเจ้าขอเรียกว่าการงบประมาณรัฐบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการบัญชีรัฐบาล เพราะมีความแตกต่างกันระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนงบประมาณรัฐบาลนี้ในอเมริกาใช้ชื่อรวมๆ ว่า Executive Budget ซึ่งมีความหมายคลุมถึงรัฐบาลท้องถิ่นด้วย

เมื่อข้าพเจ้าออกรับราชการเป็นนายทหารใหม่ ๆ ก็รู้อย่างงบประมาณของส่วนราชการไทยเป็นงบประมาณประเภทหมวดรายจ่ายอยู่แล้ว แต่ขณะนั้นได้จำแนกไว้เพียงสามหมวดเท่านั้น คือ หมวดเงินเดือน หมวดค่าใช้จ่าย หมวดการจร

ต่อมาในสมัยการปฏิบัติของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ว่าจ้างที่ปรึกษาทางการคลัง ซึ่งมีชื่อว่า Public Administration Services (PAS) มาจากอเมริกาคือความประสงค์จะให้มาช่วยปรับปรุงระบบการบริหารการคลังให้ทันสมัยยิ่งขึ้น คณะที่ปรึกษา PAS นี้ได้มาทำงานในประเทศไทยเป็นเวลานานถึงสิบปี ผลงานของที่ปรึกษาคณะนี้มีอะไรบ้าง ข้าพเจ้าไม่ทราบ เพราะมิได้อยู่ใกล้ชิดหรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องกัน ทราบแต่ว่าได้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นให้สังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีและได้มีการขยายหมวดรายจ่ายออกเป็นสิบหมวด ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณใหม่แทนพระราชบัญญัติที่มีอยู่เดิม ได้มีการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ ๕ ปี และได้มีการส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศมาลงทุนในประเทศ



ในระยณั้การปฏิรูปงบประมาณได้เริ่มขึ้นแล้วเพราะได้มีการจำแนกงบประมาณออกเป็นหลายแบบในระดับรัฐบาล เช่น การจำแนกงบประมาณออกตามลักษณะหน่วยกรมกอง จำแนกออกตามลักษณะหน้าที่ แต่การจำแนกตามหมวดรายจ่ายยังเป็นสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับโครงสร้างงบประมาณของรัฐบาล เนื่องจากการได้มีการจำแนกงบประมาณออกเป็นหลายแบบ จึงได้เข้าใจกันว่างบประมาณของรัฐบาลไทยนั้นเป็นงบประมาณแบบ Program Budget แล้ว เพราะความเข้าใจสับสนระหว่างความหมายอันแท้จริงระหว่าง Program Budget และ Performance Budget ซึ่งในอเมริกาเขาถือว่ามีความหมายอย่างเดียวกัน แต่ความเข้าใจของข้าราชการไทยถือว่าคำสองคำนี้มีความหมายต่างกัน กล่าวคือ Program Budget นั้นยังไม่ต้องนำบัญชีต้นทุนมาใช้ในระบบบัญชีรัฐบาลของหน่วยกรมกองต่าง ๆ

ในทำนองเดียวกันความหมายของคำว่า Program นั้นยังมิได้กำหนดชื่อในภาษาไทยไว้แตกต่างกัน เช่น “แผนกำหนดงาน” บ้าง “โครงการ” บ้าง “กำหนดการ” บ้าง จึงทำให้คนจำนวนมากเข้าใจความหมายในภาษาอังกฤษคำนี้ไม่ตรงกัน แต่สำหรับข้าพเจ้าได้ให้คำว่า “แผนงาน” สำหรับความหมายของคำที่เป็นปัญหานั้นมานานแล้ว

ความสับสนเนื่องมาจากความเข้าใจที่แตกต่างกันนี้ทำให้คนจำนวนมากเข้าใจว่างบประมาณรัฐบาลที่ใช้กันอยู่ในหน่วยกรมกองต่าง ๆ ในขณะนั้นนั้นมิใช่งบประมาณแบบควบคุมทั้ง ๆ ที่เป้าหมายอันสำคัญอยู่ที่การเบิกจ่ายไม่เกินหมวดรายจ่ายที่กำหนดจากส่วนกลาง เช่น รัฐบาล สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม

ความเห็นที่แตกต่างกันนี้ทำให้ความเข้าใจในจุดยืนในปัจจุบันแตกต่างกันไปด้วย จึงเป็นการยากที่จะกำหนดจุดหมายที่จะต้องก้าวต่อไปให้เป็นที่ยอมรับกันได้อย่างราบรื่น

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าขณะนี้ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้เกิดปัญหามากมายขึ้นในวงสังคมทุกระดับ ได้มีการตำหนิโดยทั่วไปต่อคณะบริหารว่าแก้ไขปัญหามิได้ถูกจุด ส่วนใหญ่จะได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นการแก้ปัญหที่ปลายเหตุ

ปัญหาสังคมก็เปรียบได้กับการเจ็บไข้ได้ป่วยของคนใดคนหนึ่ง ร่างกายของคนเรานั้นประกอบด้วยระบบต่าง ๆ หลายระบบเช่นเดียวกับระบบของสังคม การรักษาคนไข้ นั้นจะต้องค้นหาสาเหตุของโรคให้ถูกต้องเสียก่อนจึงจะทำการรักษาให้หายได้ คนไข้ที่ไม่มีโรคอื่นแทรกซ้อน



LIRT

ย่อมจะรักษาได้ง่ายกว่าคนที่มียาโรคปนกัน ส่วนปัญหาของสังคมนี้ส่วนใหญ่แล้วก็เหมือนกับคนที่มีโรคแทรกซ้อนหลายอย่าง จึงทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปด้วยความลำบาก

การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ระบบบริหารของคณะบริหารทุกระดับมิได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสภาพของสังคม นี่เป็นปัจจัยส่วนหนึ่งซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหา

ระบบบริหารของรัฐซึ่งไม่จำกัดแต่รัฐบาลของประเทศเท่านั้นแต่ครอบคลุมถึงระบบบริหารของส่วนราชการทุกส่วนด้วย ย่อมประกอบด้วยปัจจัย ๓ ประการ คือ คน พลัง และเงิน ซึ่งจะต้องผสมผสานกันเป็นอย่างดี แต่เฉพาะระบบบริหารการเงินเป็นสิ่งที่กล่าวถึงในอันดับแรก

ระบบการบริหารการเงินจะกล่าวเฉพาะในกองทัพบกซึ่งข้าพเจ้าได้มีโอกาสสัมผัสมานาน และจะกล่าวถึงระบบของกระทรวงกลาโหมบ้างเล็กน้อย เพราะระบบการบริหารการเงินของกระทรวงกลาโหมมีอิทธิพลต่อระบบการเงินของกองทัพบกเป็นอย่างมาก ต่อจากนั้นก็กล่าวถึงระบบบริหารงบประมาณของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

ระบบบริหารการเงินนั้นส่วนสำคัญที่สุด คือ ระบบงบประมาณเพราะระบบอื่น ๆ เช่น ระบบการบัญชี ระบบการรายงาน และระบบการตรวจสอบและวิเคราะห์นั้นจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณทั้งสิ้น

ระบบงบประมาณของกองทัพบกนั้นได้เริ่มต้นด้วยงบประมาณแบบควบคุม เพราะใช้หมวดรายจ่ายเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณ หมวดรายจ่ายแรกเริ่มที่พอจะสืบสาวได้ก็ ได้แก่ หมวดเงินเดือน, หมวดค่าใช้สอย, หมวดการจร ต่อมาได้ขยายหมวดรายจ่ายออกเป็น ๑๐ หมวด ตามระบบงบประมาณของรัฐ

การบัญชีได้ใช้ระบบบัญชีที่เริ่มใช้ตั้งแต่ปี ๒๔๗๙ จนถึงปี ๒๕๑๙ เป็นเวลาถึง ๔๐ ปี จึงได้เปลี่ยนบัญชีเป็นอย่างอื่น แต่ยังคงใช้หมวดรายจ่ายเป็นโครงสร้างสำคัญของระบบบัญชี เรื่องของการบัญชีนี้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารการเงินว่าเป็นไปอย่างเชื่องช้า



เรื่องการบัญชีต้นทุนได้มีผู้นำมาใช้ใน กองทัพบกตั้งแต่สมัยมีกรมช่างแสงทหารบก เป็นเวลา ๕๐ ปีมาแล้วโดยให้ชื่อว่า บัญชีงาน เป็นระบบบัญชีต้นทุนอย่างง่ายที่ไม่เกี่ยวข้องกับ ระบบบัญชีคู่เลย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าระบบบัญชีงานนี้มิได้มีการขยายขอบเขตออกไปใช้กับ หน่วยอื่นๆ ของกองทัพบกที่มีโรงงานผลิต เช่น กรมพลธิการและสายยุทธบริการอื่นๆ

ระบบงบประมาณของกองทัพบกนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเมื่อกองทัพบกได้ จัดตั้งสำนักงานปลัดบัญชีขึ้นในปี ๒๕๐๐ การจัดตั้งสำนักงานปลัดบัญชีขึ้นนี้เพราะข้อเสนอของ นายทหารชั้นผู้ใหญ่ผู้หนึ่ง ซึ่งไปดูงานด้านการงบประมาณที่สหรัฐ เพราะแต่เดิมมางานด้าน งบประมาณของกองทัพบกไทยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการเงินทหารบกและอยู่ภายใต้การ กำกับดูแลของกรมส่งกำลังบำรุงทหารบก รายงานผลการไปดูงานของนายทหารชั้นผู้นั้นได้ เป็นที่ยอมรับของกองทัพบก จึงได้อนุมัติให้จัดตั้งสำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบกขึ้นโดยให้มีฐานะ เป็นกรมฝ่ายเสนาธิการหน่วยหนึ่ง

เมื่อได้จัดตั้งสำนักงานขึ้นมาแล้ว หน่วยจัสแมคประจำประเทศไทยก็ได้ให้โควตา สำหรับส่งนายทหารไปศึกษาโดยทุนจัสแมคโดยเฉพาะ แยกโควตาประจำปีจากโควตาของนาย ทหารสายการเงิน การคัดเลือกนายทหารไปศึกษาก็แยกกันโดยสำนักงานปลัดบัญชีจะเป็นผู้คัดเลือก เฉพาะนายทหารในส่วนงานนั้นโดยเฉพาะ สำนักงานนี้ประกอบด้วยนายทหารหลายเหล่า ส่วน นายทหารการเงินนั้น กรมการเงินทหารบกจะเป็นผู้คัดเลือกเฉพาะนายทหารเหล่าการเงินเท่านั้น

หลักสูตรที่จะส่งนายทหารไปศึกษาก็แตกต่างกันระหว่างสำนักงานปลัดบัญชีกับกรม การเงิน โดยหลักสูตรสำหรับสำนักงานปลัดบัญชีเป็นหลักสูตรเฉพาะ ส่วนหลักสูตรของเหล่า การเงินก็เป็นหลักสูตรทั่วไปของเหล่าการเงิน เช่น หลักสูตรชั้นนายร้อย หรือนายพัน เป็นต้น

เมื่อสำนักงานปลัดบัญชีส่งนายทหารไปศึกษาหลักสูตรการงบประมาณและการปลัด บัญชีทางทหารกลับมาแล้ว ก็ได้้นำเอาเค้าเรื่องงบประมาณของกองทัพบกสหรัฐมาปรับปรุง งบประมาณของกองทัพบกขึ้นใหม่ แต่มิได้หมายความว่าลอกแบบของเขามาเพราะว่าระบบ งบประมาณของกองทัพบกสหรัฐนั้นเป็น Performance Budget แล้วแต่กองทัพบกไทยก็เริ่มบุกเบิก ที่จะปรับปรุงงบประมาณไปตามไอเคียที่ได้รับมาจากสหรัฐแล้ว โดยการจำแนกโครงสร้างงบประมาณ ออกตามลักษณะหน้าที่หรือพันธกิจ (Function) โครงสร้างโดยกว้างๆ ของงบประมาณที่ได้ปรับปรุง



LIRT

ขั้นใหม่นี้มีลักษณะทำงานใกล้เคียงกับกับ Military Personnel ผสมกับกับ Operation and Maintenance ของกองทัพบกสหรัฐมาเป็นแนวทาง แต่ในทางปฏิบัติมันแตกต่างกันมากเพราะ กองทัพบกไทยยังไม่สามารถนำบัญชีต้นทุนมาใช้กับระบบงบประมาณ

ต่อจากนั้นกองทัพบกไทยก็ได้แก้ไขเพิ่มเติมระบบงบประมาณทั้งในทางโครงสร้าง และข้อปลีกย่อยอีกมาก เช่น มีงบโครงการเพิ่มขึ้นมาอีกงบหนึ่ง และมีข้อย่อยเพิ่มขึ้นมาอีกหลายอย่าง เพื่อให้มีการสั่งจ่ายงบประมาณสามารถเข้ากันได้กับระบบงบประมาณของกองบัญชาการทหารสูงสุดและระบบงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีโครงสร้างที่แตกต่างกันไปแต่ละระดับ

การตั้งสำนักงานปลัดบัญชีกองทัพบกนั้นได้อาศัยรูปการจัดของกองทัพบกสหรัฐในสมัยนั้นเป็นแนวทาง เพราะยังไม่มีใครเข้าใจระบบปลัดบัญชีทางทหารโดยแท้จริง ดังนั้น การกำหนดภารกิจ และการแบ่งหน่วยออกเป็นกองต่าง ๆ และแผนกต่าง ๆ จึงยึดถือตามข้อความการจัดสำนักงานปลัดบัญชีของกองทัพบกสหรัฐเป็นส่วนใหญ่ แต่มีสิ่งที่ผิดแตกต่างออกไป คือ เปลี่ยนชื่อกองตรวจสอบวิเคราะห์ เป็นกองสถิติ และได้เปลี่ยนหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อปลัดบัญชี ซึ่งมีชื่อว่า Contract Financing ไปเป็นแผนกสัญญาให้ไปขึ้นบังคับบัญชาอยู่กับกองบัญชี เนื่องจากไม่มีใครเข้าใจว่าการตรวจสอบวิเคราะห์เป็นอย่างไร และคำว่า Contract Financing มีความหมายว่าอย่างไร

เนื่องจากพื้นฐานของการบริหารงานของกองทัพบกไทยกับกองทัพบกสหรัฐนั้นแตกต่างกันในประเด็นสำคัญคือ การกระจายอำนาจกับการควบคุมอำนาจไว้ในส่วนกลาง ดังนั้นทางเดินของงานจึงแตกต่างกัน งานที่เข้ามาในแต่ละกองและแต่ละแผนกนั้นจึงมิได้เป็นไปตามภารกิจที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นแต่ละกองและแต่ละแผนกจึงต้องแบ่งแยกหน้าที่ออกอย่างไม่เป็นทางการเป็นอีกแบบหนึ่งเพื่อให้ตรงกับงานจริงๆ ที่เข้ามาในหน่วย

ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขรูปการจัดสำนักงานเพื่อให้ทันสมัยและเป็นไปตามหลักการที่วางไว้ และให้มีจำนวนเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะปฏิบัติงาน เพื่อมิให้งานต่างๆ มาประดังและค้างค้ำที่สำนักงานปลัดบัญชีจนได้รับการต่อว่ามากกว่าส่วนราชการอื่น อยู่เสมอว่าเป็นทันทับค้ำการทำงาน, ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ติดต่อกันเป็นเวลาสามปีจนได้ข้อยุติที่จะเสนอ



เรื่องนี้ไปขออนุมัติยังกองทัพบก แต่ผลที่สุดก็ตกม้าตาย เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายทำอัตราค้นพบว่า อัตราที่จะเสนอไปใหม่นั้นมันเพิ่มขึ้นจากอัตราเดิมมากมาย และแม้แต่อัตราเดิมที่มีอยู่แล้วและเป็นอัตราเปิดเพื่อให้บรรจุได้ตามกฎเกณฑ์ที่กรมกำลังพลทหารบกกำหนดไว้ก็ยังว่างอยู่ถึง ๒๙ อัตรา เพราะเป็นอัตราที่จำกัดว่าต้องเป็นเหล่าใด โดยเฉพาะซึ่งหัวหน้าเหล่าไม่สามารถสนับสนุนตัวบุคคลให้ได้ ข้อจำกัดอันนี้ไม่มีผู้ใดเห็นความสำคัญ ดังนั้นจึงไม่มีใครคิดจะแก้ไขปรับปรุงการจัดสำนักงานปลัดบัญชาอีกเลยแม้จะมีการเปลี่ยนตัวปลัดบัญชาหลายคนแล้วก็ตาม

ความสำเร็จครั้งแรกในการแก้ไขการจัดสำนักงานปลัดบัญชาเกิดขึ้นในสมัย พลโท ขำนาญ นิลวิเศษ เป็นปลัดบัญชา การเปลี่ยนแปลงมีดังนี้

(๑) ยกฐานะแผนกธุรการ ขึ้นเป็นกองธุรการ ซึ่งได้มีผู้พยายามแก้ไขมาหลายครั้งแล้วแต่ไม่สำเร็จ

(๒) แยกกองตรวจบัญชีออกไปเป็นสำนักงานตรวจสอบบัญชี ซึ่งเป็นหน่วยขึ้นตรงกองทัพบก

(๓) ยุบเลิกกองสถิติแล้วตั้งกองตรวจสอบและวิเคราะห์ชั้นแทน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการเดิมของงานปลัดบัญชา

(๔) เปลี่ยนอัตราซึ่งเดิมจำกัดไว้สำหรับบรรจุข้าราชการเหล่าใดเหล่าหนึ่งโดยเฉพาะให้เป็นอัตราไม่จำกัดเหล่ามากขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการในสำนักงานปลัดบัญชา ซึ่งประกอบด้วยเหล่าต่าง ๆ หลายเหล่าได้มีโอกาสเท่าเทียมกันในอันที่จะเลื่อนตำแหน่งได้สูงขึ้นตามความสามารถ อีกประการหนึ่งงานของสำนักงานปลัดบัญชาเป็นงานซึ่งจะต้องใช้ข้าราชการที่มีความรู้ในเทคนิควิชาชีพต่างกัน เช่น นักรัฐประศาสนศาสตร์หรือนักบริหารธุรกิจสำหรับงานด้านการจัดการงานเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์ก็ต้องการบุคคลที่มีวิชาชีพต่างกัน จะกำหนดอัตราจำกัดเฉพาะเหล่าย่อมขาดความคล่องตัวในการหาบุคคลมาบรรจุ และมีข้อจำกัดที่จะโยกย้ายเพื่อครองตำแหน่งสูงขึ้น งานด้านการตรวจสอบวิเคราะห์ก็จำเป็นต้องแสวงหาผู้ที่มีวุฒิในเทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ มาบรรจุ

ในสมัยที่นายกรัฐมนตรีเป็นทหารนั้นงบประมาณของกระทรวงกลาโหมได้รับข้อยกเว้นบางประการ คือ การส่งจ่ายงบประมาณไม่ได้จำกัดด้วยหมวดรายจ่ายเหมือนกับกระทรวงอื่น



LIRT

๒๕ ทั้งนี้เพราะระบบการควบคุมภายในของกระทรวงกลาโหมนั้นมีระบบการที่รัดกุมเช่นมีหน่วยตรวจบัญชีอยู่ทุกเหล่าทัพ ซึ่งกระทรวงพลเรือนไม่มี การสั่งจ่ายงบประมาณแบบนี้เรียกกันอย่างไม่เป็นทางการว่างบประมาณเหมาจ่าย ซึ่งอาจมีความหมายเทียบเคียงกับคำว่า Single Allotment ซึ่งเคยเห็นมีผู้นำใช้เป็นศัพท์เทคนิคในกองทัพสหรัฐ

ดังนั้นจึงเป็นโอกาสทองของส่วนราชการทหารที่จะวางระบบงบประมาณของตนให้เป็นแบบใดก็ได้ในสมัยที่ประเทศไทยอยู่ในยุคของการปฏิวัติ แต่ก็ไม่มีส่วนราชการใดในกระทรวงกลาโหมมีแนวความคิดที่จะปฏิรูประบบงบประมาณให้เป็นไปตามแบบอย่างที่ได้เคยไปศึกษามาจากต่างประเทศ ยกเว้นหน่วยกองทัพบกเพียงหน่วยเดียว

ระบบงบประมาณของกระทรวงกลาโหมมีลักษณะโครงสร้างแตกต่างไปจากระบบงบประมาณของกองทัพบก โดยกำหนดเอาระบบที่ใช้อยู่ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ มาเป็นตัวอย่างตามวิทยานิพนธ์ของ น.อ. ถนอม พัสราภา เรื่องการพัฒนากิจการบริหารทรัพยากรของกระทรวงกลาโหม ซึ่งเสนอต่อวิทยาลัยการทัพบก เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ ดังนี้

งบประมาณของกระทรวงกลาโหมนั้นแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ งบประจำกับงบโครงการจัดทำแผนที่จากรูปถ่ายทางอากาศ

งบประจำนั้นแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ก. งบรายจ่ายประจำ
- ข. งบเงินตามข้อผูกพันและงานพิเศษ
- ค. งบแผนงาน—งาน—โครงการ
- ง. งบเงินราชการลับ
- จ. งบเงินอุดหนุน
- ฉ. งบพัฒนากองทัพบก

ส่วนงบโครงการจัดทำแผนที่จากรูปถ่ายทางอากาศนั้น ไม่ได้แบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ เหมือนกับงบประจำ

ความหมายของส่วนต่าง ๆ ของงบประจำซึ่งได้กล่าวไว้แล้วข้างบนนั้นตั้งแต่ข้อ ก. ถึงข้อ ฉ. มีดังนี้



LIRT

(๑) งบรายจ่ายประจำหมายถึง ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นประจำ ซึ่งได้แก่เงินเดือน, ค่าจ้าง, ค่าใช้สอย, ค่าวัสดุ, ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและค่าก่อสร้าง ซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี

(๒) งบเงินตามข้อผูกพันและงานพิเศษหมายถึง เงินซึ่งเกิดขึ้นตามงานเป็นครั้งคราวตามมติคณะรัฐมนตรีบ้าง ของรัฐมนตรีกลาโหมบ้าง ของผู้บัญชาการทหารสูงสุดบ้าง ตัวอย่างของเงินประเภทนี้เช่นรายจ่ายซึ่งจะต้องนำมาสมทบกับเงินที่ได้รับการช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นต้น

(๓) งบแผนงาน—งาน—โครงการ มีความหมายเป็นคำๆ เดียวแม้จะใช้ชื่อยาวเป็นคำที่ใช้ตามสำนักงบประมาณหมายถึง งานที่เกิดขึ้นแล้วมีเวลาสิ้นสุด เมื่อเสร็จงานแล้วก็เลิกกิจกรรมนั้นไปเมื่อมีกิจกรรมเกิดขึ้นใหม่ก็ให้ชื่อกิจกรรมใหม่ แต่ให้ใช้เงินจากงบนี้

(๔) งบราชการลับ (เป็นความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไปแล้ว จึงไม่ต้องอธิบาย)*

(๕) งบเงินอุดหนุน หมายถึงเงินซึ่งรัฐบาลให้เปล่าเพื่ออุดหนุนเพิ่มเติมพิเศษให้กับกิจกรรมบางอย่าง เช่น การรักษาพยาบาลของโรงพยาบาล เป็นต้น

(๖) งบพัฒนากองทัพได้แก่บงซึ่งมีไว้เพื่อใช้จ่ายเพื่อยกยอขีดความสามารถของกองทัพให้สามารถปฏิบัติการได้ตามแผนการรบของกองทัพ เช่น แผนรวมคำแหง แผนยอดฟ้า เป็นต้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แล้วยังมีงบเงินอีกประเภทหนึ่งซึ่งได้ตั้งงบประมาณเป็นส่วนกลางไว้ที่กระทรวงกลาโหม แต่เมื่อมีการใช้จ่ายเกิดขึ้นจึงจะโอนไปให้เหล่าทัพต่างๆ เงินประเภทนี้มีรายการต่างๆ ต่อไปนี้

- ก. งบส่งทหารไปนอกประเทศ
- ข. งบพัฒนากองทัพ
- ค. งบฝึกพร้อม ๓ เหล่าทัพ
- ง. งบฝึก สปอ.
- จ. งบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการช่วยเหลือทางทหาร

* ข้อความในวงเล็บเป็นของผู้เรียบเรียง มิใช่ผู้ทำวิทยานิพนธ์



- ฉ. ระบบนถ้ายุทโธปกรณ์ที่ได้รับการช่วยเหลือ
- ข. งบค่าใช้จ่ายสงครามนอกแบบ
- ช. งบกีฬาทหาร

การเสนองบประมาณงบต่าง ๆ ทั้งที่ได้กล่าวมาแล้วไปยังสำนักงบประมาณ กรม-การเงินกลาโหมในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณของกระทรวงกลาโหมจะได้จำแนกเงินงบต่าง ๆ ออกเป็นหมวดรายจ่ายเสนอไปยังสำนักงบประมาณต่อไป

ข้อความทั้งหมดที่กล่าวข้างต้นอันเกี่ยวกับระบบงบประมาณของกระทรวงกลาโหมนั้นได้ออกมาจากวิทยานิพนธ์จริง ๆ ซึ่งอาจไปค้นหาได้ที่วิทยาลัยการทัพบก

เนื่องจากข้อความซึ่งนำมากล่าวนั้นเป็นบทวิเคราะห์ของผู้เรียบเรียงคือตัวข้าพเจ้าเอง จึงควรมีคำวิจารณ์ประกอบบ้างตามสมควร

เนื่องจากระบบงบประมาณของกระทรวงกลาโหมยังมีเงินอีกประเภทหนึ่งซึ่งตั้งไว้เป็นส่วนกลางซึ่งแบ่งออกเป็นรายการต่าง ๆ ตั้งแต่ข้อ ก. ถึงข้อ ช. นั้นทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับการมองภาพโครงสร้างของระบบ โดยมีปัญหาว่าเงินประเภทนี้เป็นงบประจำหรือเปล่า และงบพัฒนากองทัพซึ่งรวมอยู่ในงบประจำนั้นแตกต่างกันอย่างไรกับงบพัฒนากองทัพซึ่งปรากฏในงบประมาณซึ่งตั้งไว้เป็นส่วนกลางนั้นอย่างไร

ปัญหาอีกอย่างหนึ่งอันเกี่ยวกับงบประจำโดยเฉพาะก็คือเงินตามข้อผูกพันและงานพิเศษ กับงบแผนงาน—งาน—โครงการนั้นมันเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวและมีเวลาสิ้นสุด จึงไม่น่าจะรวมอยู่ในงบประจำเพราะมันมิได้เกิดขึ้นเป็นประจำ สำหรับเงินตามข้อผูกพันและงานพิเศษ ส่วนงบแผนงาน—งาน—โครงการนั้นเมื่อมีกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเกิดขึ้นแล้วย่อมมีเวลาสิ้นสุด จึงมิได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ ส่วนกิจกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ก็ไม่ได้หมายความว่ามันเกิดขึ้นมาแทนกิจกรรมเก่าซึ่งสิ้นสุดลงแล้ว

แสดงว่ากิจกรรมใหม่มิได้ต่อเนื่องกับกิจกรรมเก่า

ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือในระหว่างปี ๒๕๑๕ นั้น งบประมาณของกระทรวงกลาโหมยังมีลักษณะเป็นงบประมาณแบบเหมาจ่าย แต่การเสนองบประมาณไปยังสำนักงบประมาณยังต้องจำแนกเงินออกตามหมวดรายจ่ายด้วย จึงไม่ทราบว่างบประมาณออกเป็น

หมวดรายจ่ายนี้จะนำไปใช้ประโยชน์อะไรสำหรับกระทรวงกลาโหมในระยะที่ ได้รับงบประมาณ มาในลักษณะเหมาจ่าย

แต่ในปัจจุบันนี้สำนักงานงบประมาณได้นำหมวดรายจ่ายมาใช้กับงบประมาณทางทหาร แล้ว ดังนั้นทุกกระทรวงทบวงกรมจึงต้องอยู่ภายใต้ระบบงบประมาณแบบหมวดรายจ่ายซึ่งเป็น งบประมาณแบบควบคุม ดังนั้นระบบบริหารราชการแผ่นดินจึงต้องดำเนินไปแบบควบคุม อำนาจไว้ในส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจ

ต่อไปจะได้นำระบบงบประมาณ ของต่างประเทศมาถว้เพื่อเปรียบเทียบกับระบบ งบประมาณของไทย

สหประชาชาติได้เคยพิมพ์หนังสือคู่มือการปฏิรูประบบงบประมาณสำหรับประเทศด้อย พัฒนาบางประเทศที่ประชากรมีการศึกษาสูงพอที่จะนำเทคโนโลยีอย่างง่าย ๆ มาใช้ในการปฏิรูป งบประมาณ จากงบประมาณแบบควบคุมให้เป็นงบประมาณที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงไป ของสภาพเศรษฐกิจ, สังคม, การศึกษา อันเกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและสิ่งแวดล้อม

พื้นฐานของระบบงบประมาณในประเทศด้อยพัฒนานั้นเป็นแบบควบคุมเพราะเป็น ระบบงบประมาณที่ง่ายสำหรับผู้วางระบบแต่ยากสำหรับผู้ปฏิบัติตามระบบจึงทำให้การดำเนินงาน ราชการเป็นไปด้วยความล่าช้า ซึ่งมีผลทำให้การพัฒนาประเทศล่าช้าไปด้วยอันเป็นวัฏจักรแบบงู กินหาง (Vicious Circle)

การปฏิรูประบบประมาณนั้นจะต้องกระทำโดยมีขั้นตอน แต่ละขั้นตอนจะต้องใช้เวลา ในการพัฒนา หนังสือคู่มือของสหประชาชาตินั้นได้ให้ข้อเสนอแนะที่จะปฏิรูประบบประมาณไปสู่ งบประมาณแบบบริหาร

หนังสือเล่มนี้ข้าพเจ้าเคยไปยืมมาอ่านจากห้องสมุดของศาลาสันติธรรม จึงทราบว่า ประเทศที่สามารถปฏิรูประบบประมาณไปสู่แบบบริหารแล้วสำหรับประเทศด้อยพัฒนาในเอเชียก็มี เพียงสองประเทศเท่านั้นคือประเทศฟิลิปปินส์ กับ เกาหลีใต้

เหตุที่สองประเทศนี้มีความสามารถในการปฏิรูประบบประมาณจากแบบพื้นฐานเดิมได้ นั้น ก็มิใช่ปัจจัยที่อำนวยความสะดวกต่อไป



LIRT

ประเทศฟิลิปปินส์ประกอบด้วยเกาะต่าง ๆ หลายพันเกาะ ภาษาที่พูดกันในแต่ละเกาะนั้นแตกต่างกัน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้ภาษากลางสำหรับใช้ให้เข้าใจกันได้ทั้งประเทศ เนื่องจากประเทศฟิลิปปินส์เคยถูกอเมริกาปกครองมานานจึงต้องใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการ ดังนั้นข้าราชการของฟิลิปปินส์จึงมีความเข้าใจภาษาอังกฤษได้ดีซึ่งกว่าข้าราชการของประเทศอื่น ดังนั้นการส่งข้าราชการไปศึกษาหรือทำงานในอเมริกาก็สามารถเข้าใจในระบบบริหารของอเมริกาได้ดีซึ่งจนสามารถจะนำมาประยุกต์เอามาใช้ในฟิลิปปินส์ได้ งบประมาณของกองทัพบกสหรัฐในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้นเป็นงบประมาณแบบ Performance Budget ซึ่งกองทัพบกฟิลิปปินส์ก็ได้รับการช่วยเหลือให้ส่งนายทหารไปศึกษาด้วย จากตัวอย่างของจริงนี้ข้าราชการฟิลิปปินส์จึงสามารถปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไปสู่แบบบริหารได้

ส่วนประเทศเกาหลีใต้ก็ได้รับการช่วยเหลือจากอเมริกาย่างมากมายภายหลังสงครามเกาหลี ภูมิอากาศของประเทศเกาหลีเป็นปัจจัยเกื้อกูลให้ประชากรมีนิสัยขยันขันแข็งจนปัจจุบันนี้ ได้พัฒนาประเทศไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมประเทศหนึ่งในเอเชีย นายทหารจากกองทัพบกเกาหลีได้รับทุนให้ไปศึกษาในโรงเรียนทหารในอเมริกามากกว่าประเทศไทยเพราะว่ากองทัพประจำการของเกาหลีใต้นั้นใหญ่โตกว่ากองทัพไทยมากเพราะต้องเตรียมกำลังทหารไว้ให้เพียงพอที่จะต่อต้านการรุกรานจากเกาหลีเหนืออยู่ตลอดเวลา

ข้าพเจ้าได้มีโอกาสไปศึกษาหลักสูตรงบประมาณร่วมกับนายทหารเกาหลี จึงได้มีโอกาสถามถึงระบบงบประมาณของกองทัพบกเกาหลีว่ามีลักษณะอย่างไร ได้รับคำตอบว่าใช้ระบบเดียวกันกับระบบของกองทัพบกสหรัฐ

ดังนั้นจึงไม่มีปัญหาว่าทำไมประเทศเกาหลีใต้จึงสามารถปฏิรูประบบงบประมาณของรัฐไปสู่แบบบริหารได้

การปฏิรูประบบงบประมาณรัฐบาลในสหรัฐจากแบบหนึ่งไปเป็นอีกแบบหนึ่งนั้นจะต้องใช้เวลานานไม่ต่ำกว่าสิบปี เรื่องราวของงบประมาณแบบควบคุมและแบบบริหารนั้นนายแอลเลน ชิค ได้กล่าวถึงโดยละเอียดแล้ว ส่วนงบประมาณแบบวางแผนหรือ PPB นั้นยังมิได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการในขณะที่นายแอลเลน ชิค เขียนเรื่องนี้ไว้ในปี ๑๙๖๖ แต่แนวความคิดเรื่องงบประมาณแบบนี้ได้เกิดขึ้นแล้วจากกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งประมาณกลาง



LIRT

ทศวรรษของปี ๑๙๕๐ เนื่องจากการบุกเบิกที่นำความสำเร็จขึ้นมาขึ้นได้กระทำที่กระทรวงกลาโหมสหรัฐซึ่งใช้เวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปีในการพัฒนาจากแนวความคิดจนกลายเป็นระบบที่น่ามาปฏิบัติการได้ จึงขอนำเรื่องราวของการปฏิรูประบบงบประมาณแบบนี้มากล่าวเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

ในปี ๑๙๕๘ เสนาธิการทหารบกสหรัฐได้ทำรายงานฉบับหนึ่งถึงรัฐมนตรีกลาโหมว่า ควรจะกำหนดระบบแบบแผนงานทางทหาร (Program) ให้เป็นไปตามลักษณะภารกิจของทหารเพื่อเป็นสะพานเชื่อมโยงระบบการวางแผนยุทธศาสตร์ทางทหารกับระบบงบประมาณให้สามารถกลมกลืนกันได้ (ขณะนั้นงบประมาณแบบบริหารได้นำมาใช้อย่างเป็นทางการทั่วทุกกระทรวงทบวงกรมแล้ว) แต่รายงานฉบับนี้ยังไม่มีผู้ใดพิจารณาหาข้อยุติได้จึงยังไม่มีข้อตกลงใจจากกระทรวงกลาโหมประการใด จึงเก็บเรื่องนี้ไว้ในแฟ้มเรื่องที่พิจารณายังไม่เสร็จไว้ก่อน

ปี ๑๙๖๑ นายแมคคานามารา ได้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีกลาโหมสหรัฐ จึงได้ทำการศึกษาเรื่องราวต่าง ๆ จากแฟ้มรอการพิจารณาได้พบรายงานของเสนาธิการทหารบกฉบับนั้น และได้ให้ความสนใจเรื่องนี้เป็นพิเศษ ในที่สุดก็เห็นชอบกับแนวความคิดและตกลงใจที่จะดำเนินการต่อไป จึงได้ไปเชิญนายอิชตันนักเศรษฐศาสตร์จากสำนัก Rand ซึ่งเป็นบริษัทที่มีชื่อเสียงในการวิจัยและพัฒนาเรื่องเกี่ยวกับระบบบริหารงานหรือ Management Engineering (คำว่าแรนดั้นเป็นคำย่อของ Research and Development) ให้มาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายปลัดบัญชี และได้มอบเรื่องนี้ไปจัดการ

นายอิชตันได้จัดการกับเรื่องนี้จนได้โครงสร้างเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องแผนงานโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของนายแมคคานามาราและสามเหล่าทัพ แต่งบประมาณประจำปียังคงใช้งบประมาณแบบ Performance Budget อยู่เพราะรัฐสภายังคงอนุมัติงบประมาณประจำปีตามโครงสร้างของงบประมาณอยู่เดิม โครงสร้างแผนงานที่นายอิชตันกำหนดขึ้นนั้นมีชื่อว่า Defense Major Program สำคัญของระบบแผนงานใหม่นี้คือวิธีการกำหนดเป้าหมายต่าง ๆ และวิธีการพิจารณาทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในลักษณะที่เป็นระบบการ แต่การที่จะบริหารทรัพยากรอย่างไรมันยังมิได้กำหนดระบบขึ้นอย่างเป็นทางการ



นายอิตซ์พิจารณาว่าถ้าจะนำระบบนี้ไปใช้กับหน่วยรองๆ ลงไปจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับระบบข่าวสารมารับช่วงงานต่อไป จึงได้ลาออกจากตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีแล้วกลับไปทำงานที่สำนักแรมค้อย่างเดิม

รัฐมนตรีกลาโหมจึงได้ไปเชิญนายแอนโทนี ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ทางบัญชีจากมหาวิทยาลัย Harvard มารับตำแหน่งแทนนายอิตซ์ตั้งแต่วันที่ ๑๙๖๕ เป็นต้นไป

เมื่อนายแอนโทนีเข้ารับตำแหน่งแล้วก็ได้รับนโยบายจากรัฐมนตรีกลาโหมว่าต้องการให้พัฒนาระบบบริหารทรัพยากรขึ้นเพื่อสนับสนุนระบบแผนงาน ระบบงบประมาณ และระบบการบัญชีขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติสำหรับในรอบ ๑ ปี สำหรับหน่วยระดับรองๆ ลงไปของสามเหล่าทัพในลักษณะเป็นขั้นบันได เรื่องแรกที่จะนำมาใช้ปฏิบัติก่อนคือทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากงบทำการ (Operating Resources) ขั้นตอนที่หนึ่งต้องการให้เริ่มใช้ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ปี ๑๙๖๗ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของปีงบประมาณ ๖๘

ส่วนขั้นตอนต่อไปคือการบริหารทรัพยากรประเภทงบลงทุนให้ทำการปรับปรุงในภายหลัง เมื่อขั้นตอนแรกได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นแล้ว

นายแอนโทนีได้พิจารณาว่าถึงแม้ระบบ PPB นี้จะเน้นหนักเรื่องการวางแผนก็ตาม แต่ก็มิได้ละเลยในความสำเร็จของการบริหารและการควบคุม ซึ่งจำเป็นต้องมีอยู่ในระบบงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นระบบใด ดังนั้นจึงได้กำหนดแนวทางในการวางระบบบริหารทรัพยากรให้สามารถสนองข่าวสารได้ทั้งการวางแผน การบริหารและการควบคุม

ข่าวสารที่จะสนองความต้องการตามแบบต่างๆ ของระบบงบประมาณนั้นย่อมมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนั้นจึงได้กำหนดลักษณะของข่าวสารแต่ละแบบไว้ดังนี้

ข่าวสารเพื่อการวางแผนมีลักษณะสำคัญอยู่ ๔ ประการ คือ

- (๑) มีขอบเขตกว้างขวางไม่กำหนดเฉพาะสำหรับจะนำไปใช้ในแต่หน่วยกรมกอง แต่สามารถนำไปใช้สำหรับการวางแผนร่วมกันได้หลายหน่วย
- (๒) ครอบคลุมระยะเวลายาวและไม่มีแนวโน้มที่จะรายงานบ่อยๆ
- (๓) เป็นข่าวสารที่มีไว้เป็นรายละเอียดของเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ
- (๔) เป็นข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องในอนาคต



LIART

ข่าวสารเพื่อการบริหารเป็นข่าวสารสำหรับให้ผู้บริหารใช้ตัดสินใจในการแก้ปัญหาอันเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานประจำ เช่น การเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่กำหนดขึ้นไว้เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วเป็นข่าวสารที่แสดงให้ทราบถึงสถานภาพการดำเนินงานปัจจุบันของกิจกรรมต่าง ๆ

ข่าวสารเพื่อการควบคุมเป็นข่าวสารที่แจ้งให้ผู้บริหารทราบว่าต้องมีการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ได้วางไว้แล้ว ลักษณะสำคัญของข่าวสารมักจะตรงกันข้ามกับข่าวสารเพื่อการวางแผนดังนี้

- (๑) มีขอบเขตแคบเฉพาะเรื่องเฉพาะอย่าง เป็นข่าวสารที่เกี่ยวข้องเฉพาะหน่วยงานกองหน่วยใดหน่วยหนึ่ง เพื่อใช้วัดผลงานของหน่วยใดหน่วยหนึ่ง
- (๒) ครอบคลุมระยะเวลาอันสั้น และมีการรายงานบ่อย ๆ
- (๓) เป็นข่าวสารที่ให้รายละเอียด
- (๔) เป็นข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกิดขึ้นแล้วหรือเป็นข่าวสารประเภทสถิติ

ข่าวสารที่มีลักษณะสำคัญที่สุดสำหรับการควบคุมคือข่าวสารที่แสดงถึงการดำเนินงานซึ่งออกนอกกลุ่มนอกทาง ข่าวสารประเภทนี้จะต้องกำหนดวิธีการจัดการไว้เป็นพิเศษทั้งในเรื่องการรายงาน และการตอบสนองต่อรายงาน การกำหนดวิธีการจัดการเป็นพิเศษนี้เรียกว่า “Management by Exception” เครื่องมือที่จะผลิตข่าวสารนั้นคือระบบบัญชีซึ่งมีได้หมายถึงบัญชีที่ให้ข่าวสารทางการเงินเพียงอย่างเดียว, บัญชีเกี่ยวกับบุคคล, วัตถุ และการสถิติก็สามารถจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการผลิตข่าวสารได้

นายแอนโทนีได้ศึกษาถึงระบบข่าวสารของทั้งสามเหล่าทัพแล้ว ก็ทราบว่าข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรประเภทงบประมาณนั้นมีลักษณะที่พอใช้แล้วยังไม่มีปัญหาบริเวณที่จะต้องแก้ไข แต่ข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรจากงบทำการนั้นยังไม่อยู่ในสภาพที่เชื่อถือได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวสารที่ได้จากระบบบัญชีบริหาร (การบัญชีต้นทุน) นั้นบางหน่วยงานจะสามารถรายงานต้นทุนการดำเนินงานได้เพียง ๒๐ เปอร์เซ็นต์ของทรัพยากรทั้งสิ้นที่หน่วยงานกองนั้นได้รับ

เมื่อระบบข่าวสารมีความคลาดเคลื่อนเช่นนี้ การประเมินผลงานเกี่ยวกับประสิทธิผล (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ก็ย่อมจะเชื่อถือไม่ได้



LIRT

การวิเคราะห์เกี่ยวกับประสิทธิภาพนั้นคือการเปรียบเทียบระหว่างผลงานที่ทำได้จริงกับผลงานที่ได้วางแผนไว้แล้วหรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่าเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้

ส่วนในเรื่องงบประมาณประสิทธิภาพนั้นคือการเปรียบเทียบระหว่างอัตราส่วนของทรัพยากรที่ใช้ไปกับอัตราส่วนของผลงานที่ทำได้จริง

ความคลาดเคลื่อนของระบบข่าวสารย่อมมีผลกระทบต่อระบบงบประมาณและระบบแผนงาน ซึ่งกำหนดขึ้นไว้สำหรับปฏิบัติในระยะเวลา ๑ ปีนั้นด้วย

เพื่อปรับปรุงระบบบริหารทรัพยากรตามนโยบายของรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมนั้น สำนักงานรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายปลัดบัญชาจึงได้ออกเอกสารฉบับหนึ่งมีชื่อว่า A primer on project PRIME ออกแจกจ่ายให้แก่สามเหล่าทัพในปี ๑๙๖๖ โดยมีความมุ่งหมายที่จะกำหนดแนวทางที่จะเริ่มใช้ระบบบริหารทรัพยากรสำหรับปีงบประมาณ ๑๙๖๘ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนงาน, งบประมาณ และบัญชาการบริหารให้สามารถสนธิกันได้ และให้สอดคล้องกับองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบแผนงาน (Program Elements) ซึ่งเป็นส่วนย่อยของ Major Programs ของกระทรวงกลาโหม

(ขอให้เป็นที่เข้าใจว่า เดิมแต่ละเหล่าทัพมีระบบแผนงาน, งบประมาณ และการบัญชาการบริหารเป็นของตนเองโดยเฉพาะไม่เหมือนกันในรายละเอียดของโครงสร้างแต่ละอย่าง แต่ก็อยู่ในมาตรฐานที่เรียกได้ว่าเป็น Performance Budget เหมือนกัน)

คำว่า PRIME นั้นเป็นคำย่อของคำว่า Priority Management Efforts ซึ่งเป็นการใหม่โรงก่อนที่จะเริ่มงานกันจริง ๆ

เมื่อกองทัพบกได้รับเอกสารฉบับนี้แล้วก็ได้พิจารณาถึงการแก้ไขระบบการบริหารของกองทัพบกให้เป็นไปตามแนวทางที่กระทรวงกลาโหมกำหนด ดังนั้นกองทัพบกจึงออกเอกสารฉบับหนึ่งแจกจ่ายให้กับทุกหน่วยในกองทัพบก เพื่อให้เตรียมการแก้ไขตามแนวทางที่กองทัพบกชี้แจงไว้ในเอกสาร เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้ภายใน ๑ กรกฎาคม ๑๙๖๗ เป็นต้นไป เอกสารฉบับนี้ให้ชื่อว่า Strengthening Army Management of Operating Resources ซึ่งได้ออกตามหลังเอกสารของกระทรวงกลาโหมเพียงเดือนเดียว แสดงว่ากองทัพบกไม่มีปัญหายากในการแก้ไขระบบบริหารของกองทัพบก



LIRT

แต่งงานที่หนักที่สุดคือเรื่องบัญชีงาน (บัญชีต้นทุนอย่างหนึ่งซึ่งไม่ใช่เป็นบัญชีคู่) เพราะจะต้องกำหนดให้กิจกรรมต่าง ๆ ภายในหน่วยงานกองหน่วยใดหน่วยหนึ่งเป็นศูนย์ต้นทุน ทั้งสิ้น การสะสมต้นทุนที่ศูนย์ต้นทุนนี้เรียกว่าบัญชีงาน (กองทัพบกไทยได้นำบัญชีงานมาใช้คิดต้นทุนการผลิตมานานกว่า ๕๐ ปีแล้ว)

• เมื่อระบบบริหารทรัพยากรในกระทรวงกลาโหมดำเนินไปด้วยความราบรื่นโดยมีระบบ PPB เป็นกระดูกสันหลังของระบบนี้จึงได้เป็นตัวต้นแบบหรือโครงการตัวอย่างที่ประธานาธิบดีจอห์นสันเห็นชอบที่จะนำระบบนี้ไปใช้ในส่วนราชการทุกกระทรวงทบวงกรม

ในวันเปิดประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศใช้ระบบ PPB ไปทั่วทุกส่วนราชการนั้น ประธานาธิบดีจอห์นสันได้กล่าวประชุมมีใจความว่า “ไม่มีระบบการอันใดที่จะทำงานสำเร็จโดยตัวของมันเอง ความสำเร็จของงานอยู่ที่การตัดสินใจของเราเท่านั้น การตัดสินใจจะดีหรือเลวย่อมขึ้นอยู่กับข่าวสารที่ได้รับ ระบบที่นำมาเสนอในวันนี้จะเป็นเครื่องมือที่จะสนองข่าวสารได้อย่างเพียงพอ”

ในทัศนะของประธานาธิบดีแล้วเห็นว่าสาระสำคัญของระบบบริหารไม่ว่าจะเป็นระบบใด คือระบบข่าวสาร

เมื่อระบบบริหารราชการของรัฐเปลี่ยนแปลงไปโดยมีระบบ PPB เป็นกระดูกสันหลังนั้นจำเป็นต้องมีการปรับปรุงการจัดหน่วยราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญติดตามมาด้วย สำนักงานงบประมาณจะต้องเป็นหน่วยที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการของประธานาธิบดี ซึ่งนอกจากจะรับผิดชอบในเรื่องการงบประมาณแล้วจะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับระบบบริหารทรัพยากรของส่วนราชการต่าง ๆ ด้วย ดังนั้นจึงได้รับการปรับปรุงในด้านวิศวกรรมบริหาร (Management Engineering) ให้ทัดเทียมกับงานทางสำนักงานงบประมาณ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปการจัดหน่วยของสำนักงานงบประมาณขึ้นใหม่ และเปลี่ยนชื่อสำนักงานขึ้นใหม่ เรียกว่า Office of Budget and Management โดยใช้คำย่อว่า OBM แทนคำย่อเดิม ซึ่งเขียนว่า BOB



LIRT

๑๐. ข้อสรุป

ประเทศไทยจะพัฒนาระบบงบประมาณ PPB ขึ้นมาใช้ได้หรือไม่ ? คำตอบก็คือ ในปัจจุบันเรายังขาดพื้นฐานหลายอย่างอันเป็นองค์ประกอบของระบบ PPB เช่น นักวิเคราะห์ต่าง ๆ และนักบัญชีต้นทุนและนโยบายอันเกี่ยวกับระบบงบประมาณของรัฐบาล นอกจากนี้ยังเป็นการพัฒนาขั้นต้นของการปฏิรูปงบประมาณจึงเป็นสิ่งที่สุวิสัยที่จะเป็นไปได้ เพราะขณะนี้งบประมาณของรัฐบาลไทยยังเน้นเรื่องหมวดรายจ่าย

ถ้าจะตั้งคำถามอีกว่าหากจะปฏิรูปงบประมาณไปสู่ Performance Budget จะทำได้หรือไม่ ? คำตอบก็จะเป็นไปในเชิงรับถ้าหากมีปัจจัยที่เกื้อหนุนดังต่อไปนี้

(๑) นโยบายของรัฐบาลที่จะกำหนดหลักการบริหารราชการแผ่นดินเป็นแบบกระจายอำนาจ ซึ่งจะส่งผลให้ต้องแก้ไขระบบงบประมาณอันเป็นกระดูกสันหลังของระบบบริหารราชการตามไปด้วย

(๒) นักการเมืองและนักการคลังจะต้องยอมรับว่าสภาพทางสังคมปัจจุบันแตกต่างไปจากเมื่อ ๒๐ ปีก่อนมากมาย ดังนั้นระบบบริหารการเงินซึ่งเหมาะสมสำหรับเมื่อ ๒๐ ปีก่อนนั้นย่อมไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในปัจจุบันต่อไปอีกแล้ว เพราะเมื่อ ๒๐ ปีก่อนนั้นมีประชากรเพียง ๓๐ ล้าน แต่ปัจจุบันมี ๕๐ ล้าน

(๓) ในระยะ ๓๐ ปีล่วงมาแล้ว ได้มีการส่งข้าราชการไทยไปศึกษาหรือดูงานที่สหรัฐเป็นจำนวนมาก หากจะใช้บุคคลเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ในด้านการวิจัยและพัฒนาเสียบ้างก็จะไม่เป็นการสูญเปล่าในเรื่องการใช้ทรัพยากรกำลังคน สมัยนี้การวิจัยและพัฒนาเรื่องใหญ่ ๆ ซึ่งต้องดำเนินไปอย่างมีระบบการนั้นจะต้องทำกันเป็นทีมจึงจะสำเร็จ

นายทหารในกองทัพบกได้รับโควตาให้ส่งไปศึกษาที่สหรัฐเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณมากกว่าข้าราชการส่วนอื่นของกระทรวงกลาโหม ดังนั้นการปฏิรูปงบประมาณไปสู่ระบบ Performance Budget นั้นกองทัพบกจึงอยู่ในฐานะได้เปรียบกว่าส่วนราชการอื่นที่จะจัดชุดทำการวิจัยและพัฒนาเรื่องนี้



LIRT

การปฏิรูประบบประมาณนี้จะต้องดำเนินไปอย่างมีขั้นตอน โดยต้องใช้เวลาหลายปี เริ่มต้นจากหน่วยงานเล็กเป็นโครงการตัวอย่างก่อน แล้วจึงขยายกิจการไปยังหน่วยใหญ่ เพราะปัจจัยสำคัญของงบประมาณแบบนี้คือเรื่องบัญชีต้นทุนหรือบัญชีบริหาร ซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคลากรเพิ่มขึ้น แต่ปัญหาเรื่องบุคลากรนั้นเป็นปัญหอันวิฤติของกองทัพบก

วิธีการบัญชีต้นทุนที่จะนำมาใช้ในระบบบัญชีรัฐบาลนั้นย่อมแตกต่างไปจากบัญชีต้นทุนของธุรกิจเนื่องจากว่ากิจการธุรกิจต้องการข่าวสารเกี่ยวกับต้นทุนที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด เพราะต้องดำเนินการในรูปการแข่งขัน บัญชีต้นทุนจึงเน้นหนักถึงต้นทุนการผลิต แต่บัญชีต้นทุนรัฐบาลเน้นถึงเรื่องต้นทุนการปฏิบัติราชการ

แต่บัญชีต้นทุนที่จะนำมาใช้ในบัญชีรัฐบาลนั้นย่อมสามารถที่จะนำระบบง่าย ๆ ซึ่งให้ข่าวสารที่ถูกต้องพอประมาณสำหรับนำไปประเมินค่าของประสิทธิภาพของการทำงานเท่านั้น นายแอนโทนีเองเมื่อยังมีได้มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกลาโหมนั้นก็เคยเขียนไว้ในตำราการบัญชีว่า ตัวเลขทางบัญชีนั้นเป็นเพียงตัวเลขประมาณการ ไม่มีระบบบัญชีใดจะให้ข่าวสารได้ถูกต้อง ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ ดังนั้นการจะนำระบบบัญชีต้นทุนมาใช้ในระบบบัญชีรัฐบาลนั้นจึงมิใช่เรื่องยากเย็นประการใด กองทัพบกไทยเคยนำระบบบัญชีต้นทุนสำหรับการผลิตมาใช้ในโรงงานของกรมช่างแสงทหารบกเป็นเวลา ๕๐ กว่าปีมาแล้ว โดยให้ชื่อว่า “บัญชีงาน” โดยใช้เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เคยมีความรู้เรื่องบัญชีคู่มาก่อนเลยเป็นผู้ทำบัญชี

อาจจะมีปัญหาว่าถ้าปฏิรูประบบประมาณไปสู่แบบบริหารแล้ว เรื่องหมวดรายจ่ายจะยกเลิกหรือเอาไปไว้ที่ไหน จากประสบการณ์ที่ได้ไปเห็นมาเรื่องหมวดรายจ่ายก็ยังมีอยู่ แต่มิได้ใช้เพื่อเป็นเป้าหมายในการเบิกจ่ายเหมือนอย่างเดิมแล้ว คงใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการควบคุมของแต่ละหน่วยปฏิบัติการ เพราะงบประมาณแบบนี้ได้มอบอำนาจในการควบคุมให้แก่หน่วยปฏิบัติการแล้ว การกำหนดหมวดรายจ่ายก็ได้เป็นหน้าที่ของสำนักงบประมาณต่อไปอีกแล้ว แต่ละกระทรวงสามารถจะกำหนดหมวดรายจ่ายของตนเองได้ การจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยจากกระทรวงถึงกรมก็ได้จำกัดด้วยหมวดรายจ่าย



LIRT

ประโยชน์ที่จะได้รับจากหมวดรายจ่ายของงบประมาณแบบบริหารคือใช้สำหรับเป็นเครื่องวินิจฉัยเกี่ยวกับปัจจัยของต้นทุนต่าง ๆ ในวิธีการคิดบัญชีต้นทุน และใช้เป็นเครื่องมือควบคุมสำหรับหน่วยปฏิบัติการที่จะต้องควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ภายในหน่วยมิให้ใช้ทรัพยากรเกินกว่าข้อจำกัดที่กำหนดให้

เมื่อตกลงที่จะปฏิรูประบบงบประมาณไปเป็นแบบอื่นแล้วก็ต้องยอมรับว่าการควบคุมเป็นความมุ่งหมายรอง ดังนั้นกลไกในการควบคุมจึงต้องเปลี่ยนไปเป็นอย่างอื่นเช่นการตรวจสอบและวิเคราะห์ เป็นต้น ซึ่งกระทำโดยการเปรียบเทียบผลงานที่ทำได้กับทรัพยากรที่ใช้ไป นอกจากนี้ก็ต้องกำหนดระบบการควบคุมขึ้นใหม่ให้เป็นระบบการแทนการควบคุมแบบหยุมหยิม (Bits and pieces) อย่างระบบราชการไทยนำมาปฏิบัติอยู่ขณะนี้

การกำหนดระบบการควบคุมอย่างมีระบบนั้นมีใช้ของใหม่ เป็นสิ่งที่เราทั้งหลายรู้จักช้อมานานแล้ว ซึ่งเรียกว่า “การควบคุมภายใน” แต่ยังมีได้มีการกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการในสหรัฐนั้นเรื่องนี้ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดแจ้ง ดังนั้นทุกกระทรวงทบวงกรมจึงมีระเบียบว่าด้วยการควบคุมภายในไว้โดยเฉพาะ แต่ในพระราชการไทยมิได้กำหนดเรื่องการควบคุมภายในไว้ในที่ใด ดังนั้น ความเข้าใจเรื่องการควบคุมภายในจึงแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล และมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยราชการ ไม่มีมาตรการอันใดที่จะวินิจฉัยว่าการควบคุมภายในของแต่ละหน่วยงานนั้นถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ เพราะไม่มีระเบียบอันใดกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ข้าพเจ้าเคยเสนอเรื่องการควบคุมภายในนี้ว่าควรจะได้วางระเบียบขึ้นไว้ โดยเฉพาะแต่เนื่องจากความเข้าใจในเรื่องนี้ของแต่ละคนแตกต่างกัน จึงทำให้มีความเห็นแตกต่างกันไปด้วย ผลที่สุด เรื่องนี้ยังคงถูกปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรมตามเดิม

การเสนอสารคดีเรื่องนี้มี ความมุ่งหมายที่จะเสนอแนวความคิดในการปฏิรูประบบงบประมาณต่อรัฐบาล, นักการคลัง, นักการเมือง และสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์เพื่อพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

รัฐบาลพิจารณาบททวนนโยบายการบริหารราชการว่าควรจะต้องอยู่บนฐานการกระจายอำนาจหรือการควบคุมอำนาจไว้ในส่วนกลาง ถ้าหากว่านโยบายการบริหารเป็นแบบการกระจายอำนาจแล้วระบบงบประมาณจะต้องมีการปฏิรูปให้เป็นแบบกระจายอำนาจตามไปด้วย



LIRT

การปฏิรูปงบประมาณเป็นหน้าที่ของนักการคลังที่จะต้องพิจารณาเพราะการงบประมาณเป็นกระดูกสันหลังของระบบบริหารราชการแผ่นดิน หากสถาบันใดมีนักวิชาการที่สามารถริเริ่มได้ก็ควรจะได้รับ การสนับสนุน

สำหรับนักการเมืองนั้นมีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ดังนั้นย่อมมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงต่อระบบบริหารราชการไทยในปัจจุบันนี้มาก

ส่วนสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์นี้เป็นสถาบันแห่งเดียวที่เหมาะสมในการวิจัยและพัฒนา ระบบบริหารแผ่นดินและเป็นสถาบันที่เหมาะสมในการฝึกอบรมข้าราชการ ของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ

สำหรับกองทัพก็มีขีดความสามารถที่จะสร้างโครงการตัวอย่างขึ้นที่หน่วยปฏิบัติการหน่วยใดหน่วยหนึ่ง เพื่อเป็นต้นแบบที่จะใช้เป็นฐานในการทดลองระบบและเป็นฐานในการขยายกิจการออกไปในลักษณะเป็นขั้นเป็นตอน ถ้ามีไฟเขียวเปิดทางให้ดำเนินการได้ในการปฏิรูปงบประมาณไปสู่แบบบริหาร (Performance Budget)

การที่ข้าพเจ้าเสนอเรื่องขึ้นมาก็คือเพื่อบังคับให้เห็นว่างบประมาณรัฐบาล (Executive Budget) ซึ่งใช้อยู่ในทุกกระทรวงทบวงกรมของส่วนราชการไทยในขณะนี้ ยังคงถูกบังคับให้ถือหมวดรายจ่ายเป็นความสำคัญเหนือสิ่งอื่น

การสัมมนาว่าด้วยการบริหารทรัพยากรที่โรงแรมดุสิตธานีนั้น พลโท ขาญ อังสุโชติ ก็ได้เข้าร่วมสัมมนาด้วยในฐานะผู้อำนวยการงบประมาณในยุคนั้น ดังนั้นท่านย่อมมีเอกสารการสัมมนาเช่นเดียวกับที่ผู้เขียนได้รับแจก นับว่าเป็นโชคที่ได้บังเอิญที่ปัจจุบันท่านเป็นนักการเมือง คือเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งคอยคุมนโยบายของสำนักงบประมาณโดยตรง ท่านย่อมจะมองเห็นทางออกแล้วว่าทำอย่างไรประเทศไทยจึงจะหลุดพ้นไปจากวัฏจักรแบบงูกินหาง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาสำหรับประเทศด้อยพัฒนา

ส่วนผู้เขียนนั้นเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านบัญชีต้นทุนของกองทัพบกจึงทราบว่าจะนำระบบบัญชีต้นทุนมาประยุกต์กับงบประมาณแบบกระจายอำนาจได้อย่างไร.



LIRT

ผนวก ก.

สมัยนิวเคลียร์ของอเมริกาอยู่ในระหว่างหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ สมัยนี้ประเทศอเมริกาได้ประสบวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างหนักที่สุดในรอบศตวรรษ ทั้ง ๆ ที่ทรัพยากรในประเทศก็มีอยู่อย่างล้นเหลือและประชากรในประเทศก็ยังไม่มากพอที่จะต้องแย่งกันกินแย่งกันใช้แบบรัคเริ่มขัดกันในปัจจุบัน ปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคนั้นทำให้นักวิชาการทั้งหลายทำการวิเคราะห์ถึงต้นเหตุของปัญหา ในที่สุดก็ได้ข้อยุติออกมาว่า เป็นเพราะนโยบายของนักการเมืองที่ได้รับเลือกมาบริหารประเทศนั้นได้วางนโยบายการบริหารราชการไม่สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจ จุดหมายปลายทางของการเศรษฐกิจนั้นคือการกระจายรายได้ไปสู่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ส่วนนโยบายการบริหารราชการนั้นกลับสวนทางกัน เพราะว่าได้นั้นหนักถึงการควบคุมไว้ในส่วนกลางเป็นสำคัญถึงแม้ว่าจะใช้คำพูดไว้อย่างหนึ่ง แต่การปฏิบัติที่แท้จริงเป็นอีกอย่างหนึ่ง, การบริหารราชการนั้นย่อมมีเรื่องการงบประมาณเป็นแกนกลาง เมื่อนักการคลังสมัยนั้นเลือกเอาระบบงบประมาณแบบควบคุมเป็นหลักแล้ว ย่อมชักนำให้การบริหารราชการเป็นแบบควบคุมอำนาจไว้ในส่วนกลางตามไปด้วย

นักวิชาการได้ชี้แนวการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจนี้ด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณจากระบบการควบคุมมาเป็นระบบการบริหาร ซึ่งมีการกระจายอำนาจเป็นหลักการขั้นมูลฐาน



ผนวก ข.

ลักษณะพิเศษขององค์ประกอบ	แบบควบคุม	แบบบริหาร	แบบวางแผน
วุฒิของบุคลากร จุดรวมของข่าวสาร จุดยอดของวงจรงบประมาณ ความกว้างขวางของการวัดผล หน้าที่สำคัญของหน่วยงานงบประมาณ ทิศทางการไหลของข่าวสารการตัดสินใจ	นักบัญชี หมวดรายจ่าย ภาคบริหารงบประมาณ แบ่งการวัดออกตามหมวดรายจ่าย การหักบัญชีทรัพย์สิน จากกลางขึ้นไปแล้ว สรุปรวมตามลำดับสายบังคับบัญชา ของงบประมาณเพิ่มเติม ส่วนกลาง กระจายตามหน่วยต่าง ๆ กระจายตามหน่วยต่าง ๆ จำแนกเป็นหมวดรายจ่าย เหมือนกันหมด เชื่อมโยงโดยตรงด้วยโครงสร้าอย่างเดียวกัน	นักรัฐประศาสนศาสตร์ กิจกรรม ภาคจัดทำงานประมาณ แบ่งออกตามกิจกรรม สร้างประสิทธิภาพ จากกลางขึ้นไปแล้ว สรุปรวมตามลำดับสายบังคับบัญชา ของงบประมาณเพิ่มเติม หน่วยปฏิบัติ ส่วนกลาง กระจายตามหน่วยต่าง ๆ จำแนกตามลักษณะหน้าที่ เหมือนกันหมด เชื่อมโยงโดยตรงด้วยโครงสร้าอย่างเดียวกัน	นักเศรษฐศาสตร์ ความมุ่งหมาย ก่อนภาคจัดทำงานประมาณ ครอบคลุมทุกระดับ กำหนดนโยบาย จากบนลงมาแล้วแจกแจงลงไปตามลำดับสายบังคับบัญชา มีทางเลือกหลายทางภายในวงเงินเท่ากัน หน่วยปฏิบัติ หน่วยทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ส่วนกลาง แตกต่างกันตามลักษณะภารกิจหรือความมุ่งหมาย เชื่อมโยงทางอ้อมด้วยการแปลงข้อมูลจากโครงสร้างอันหนึ่งไปเป็นโครงสร้างอีกแบบหนึ่ง

ลักษณะของทางเลือกหรือหนทางปฏิบัติ

หน่วยที่รับผิดชอบในการควบคุม

หน่วยที่รับผิดชอบในการบริหาร

หน่วยที่รับผิดชอบในการวางแผน

การจำแนกงบประมาณออกเป็นรายงบ

การเชื่อมโยงระหว่างหน่วยกรมกองกับงบประมาณรายจ่าย

บทบาทของ ส.ส. กับการพัฒนาการศึกษา

โดย สัมฤทธิ์ แก้วอาจ

ในสถานการณ์ปัจจุบัน การพัฒนาการศึกษาจะปล่อยให้เป็นที่ของกระทรวงศึกษาธิการแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้น ย่อมเป็นไปได้ หากแต่ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาทุกระดับ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อม จะต้องทุ่มเทความสามารถทั้งกำลังกาย กำลังสมอง และกำลังทรัพย์ เพื่อการศึกษา และมุ่งปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจและจริงใจต่อการศึกษาของชาติอย่างแท้จริง ต้องปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว ฉับพลัน มุ่งเผชิญและแก้ปัญหาการศึกษาอย่างตรงไปตรงมา พุดกันให้น้อยลง ทำจริงๆ ให้มากขึ้น ... การพัฒนาการศึกษาจึงจะสัมฤทธิ์ผล

บรรณาธิการ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบาทของ ส.ส. กับการพัฒนาการศึกษา

บทนำ

คนทุกคนเมื่อเกิดมา และมีชีวิตอยู่ในสังคม ย่อมจะต้องศึกษา และได้รับการศึกษา เหมือนกันทุกคน จะแตกต่างกันก็เพียงแต่ว่า เขาเหล่านั้นจะได้รับการศึกษาในระบบใดเท่านั้นเอง บางคนศึกษานอกระบบโรงเรียน (Informal Education) เช่น ศึกษาจากบ้าน จากวัด จากวัง เยี่ยมการศึกษาของเด็กไทยในสมัยก่อน หรือ การศึกษาจากสังคม ภายหลังจากจบชั้นเรียน อย่างในปัจจุบัน แต่บางคนได้รับการศึกษามาในระบบโรงเรียน (Formal Education) เช่น การศึกษาในโรงเรียน ในวิทยาลัย และในมหาวิทยาลัย เป็นต้น

หากจะแบ่งช่วงการศึกษาของคน ก็อาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ช่วง คือ

ช่วงต้นหรือช่วงก่อนวัยเรียน เริ่มตั้งแต่เกิดจนกระทั่งเข้าเรียน ช่วงนี้เป็นช่วงการศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีอยู่ในบ้านหรือในครอบครัว โดยเด็กจะได้รับการศึกษาสิ่งต่างๆจาก พ่อ แม่ พี่เลี้ยง และเพื่อนๆ เด็กได้เรียนรู้พูด เรียนการวางตัว และกิริยามารยาท หรืออาจจะเรียกว่า เด็กเรียนจากสิ่งแวดล้อมก็ได้

ช่วงกลางหรือช่วงวัยเรียน เป็นช่วงที่เด็กได้เข้าเรียนในสถานศึกษาต่างๆ ตั้งแต่อนุบาลจนกระทั่งมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ย่อมแล้วแต่ฐานะและเอกัตตภาพของแต่ละบุคคล

ช่วงปลายหรือช่วงพ้นวัยเรียน เป็นช่วงที่ออกจากสถานศึกษาแล้ว แต่การศึกษาของคนมิได้หยุดยั้งแค่นั้นในห้องเรียน เรายังจะต้องศึกษาต่อไป ศึกษาชีวิต ศึกษาการทำงาน ศึกษาการอยู่ร่วมกันกับบุคคลอื่นในสังคม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การศึกษามิได้จำกัดอยู่เฉพาะภายในห้องเรียน หรือสถานศึกษา หากแต่มียู่ทุกหนทุกแห่งในสังคม นอกจากนี้ การศึกษาก็มิได้หยุดชะงักลงเพียงเพราะจบชั้นเรียนเท่านั้น แต่คนเรายังคงศึกษาอยู่อีกตลอดไป ไม่มีที่สิ้นสุด จนมีศัพท์ทางการศึกษาเพิ่มขึ้นอีก ศัพท์หนึ่งว่า การศึกษาดลอดชีวิต (Long—Life Education)



LIRT

วิวัฒนาการทางการศึกษาของไทย

จากการศึกษาประวัติการศึกษาของไทย ทำให้เราทราบได้ว่า การศึกษาเริ่มต้นที่ครอบครัวก่อน โดยบิดามารดา จะทำหน้าที่เป็นครู อบรมสั่งสอนบุตรธิดาของตนให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถตามที่ตนมีอยู่ เข้าทำนองที่ว่า

ใกล้ลูกอ่อนสอนลูกให้คุยเขี่ย

เสียดัวเมียสอนลูกให้ข่มข่อน

มยุราพาลูกเที่ยวรำพ้อ

ทุกเหล่าสอนลูกเต้าตามตระกูล

ลูกก็จะดำเนินรอยตามบรรพบุรุษของตน พ่อเป็นช่างเหล็ก ลูกก็เป็นช่างเหล็ก พ่อเป็นช่างไม้ ลูกก็เป็นช่างไม้ พ่อมีเวทย์มนต์คาถาอาคม ลูกก็จะเรียนเวทย์มนต์นั้นจากพ่อ ก็จะเห็นได้จากวรรณคดี เรื่องขุนช้างขุนแผน หลายงามเรียนเวทย์มนต์คาถาอาคมต่างๆ จากพ่อ โดยเรียนจากตำราของพ่อ โดยมีย่าเป็นผู้สอนให้ “...วิชาความรู้ที่ขุนแผนมีอยู่อย่างไร ท่านย่าก็เปิดสมุดข่อย หรือโบบ้านสอนหลานได้ทั้งหมด...”

ต่อมาการศึกษาได้ขยายออกจากระบบครอบครัว ผู้ศึกษาก็ออกเดินทางไปศึกษาตามสำนักต่างๆ ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อสอนวิชาการในด้านอาชีพ และนิยมเรียนกันเป็นหมู่บ้าน จนหมู่บ้านเหล่านั้นมีชื่อเรียกตามวิชาชีพนั้นๆ ไป เช่น บ้านช่างหล่อ บ้านบาตร และบ้านพานถม เป็นต้น ดังประวัติการศึกษาไทยโดยย่อดังนี้

สมัยสุโขทัย (พ.ศ. ๑๘๐๐-๑๘๒๐) การศึกษาในสมัยนี้ วัดและวัง เป็นผู้จัดการศึกษาขึ้น แต่เป็นการศึกษานอกระบบโรงเรียน เหตุที่วัดและวังต้องเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา ก็เฉพาะวัดและวัง เป็นศูนย์กลางแห่งประชาคม กิจกรรมต่างๆ ของวัดและวัง ย่อมเป็นการสอนประชาชนในตัวอยู่แล้ว วิชาที่สอนและเรียนกันในสมัยนี้ก็คือ วิชาภาษาบาลี ภาษาไทย และวิชาสามัญที่เป็นความรู้ขั้นพื้นฐาน สำนักเรียนมี ๒ แห่ง คือ วัดกับสำนักราชบัณฑิต เป็นสำนักเรียนของบรรดาบุตรหลานของขุนนางและราษฎรทั่วไป มีพระที่มีความรู้ความสามารถเป็นครูสอน ส่วนสำนักราชบัณฑิต เป็นสำนักเรียนของเฉพาะเจ้านายและบุตรหลานของข้าราชการ

สมัยอยุธยา (พ.ศ. ๑๘๒๐-๒๓๑๐) การศึกษาในสมัยอยุธยาเป็นราชธานีได้เปลี่ยนรูปแตกต่างไปจากสมัยสุโขทัยบ้าง นั่นคือ การศึกษาทั่วไปตกอยู่แก่วัด ราษฎรนิยมพาลูกหลาน



LIRT

ไปฝากพระให้อาศัยอยู่กับพระในวัด เพื่อเรียนภาษาไทย และภาษาบาลี เตรียมตัวบวชพระ ที่ซึ่งสมราชปาเลอกั๊วส์ ชาวฝรั่งเศสได้เขียนเอาไว้ในหนังสือ. “เล่าเรื่องกรุงไทยหรือกรุงสยาม ตอนหนึ่งว่า “...ภายหลังหรือกลางครึ่งก่อนหน้างานโกนจุก บิคมารดา จะส่งบุตรของตนไป อยู่วัด เพื่อให้เรียนอ่านและเขียน ณ ที่นั้น พวกเด็กจะรับใช้พระสงฆ์ โดยการเป็นฝีพาย หรือ ศิษย์วัด พระสงฆ์ก็แบ่งอาหารที่ได้รับบิณฑบาตมาให้ทาน แล้วก็สอนอ่านหนังสือไปวันละเล็กละน้อย เวลาที่เหลือนอกนั้นก็สิ้นไปในการเตร่และสนุกๆ ชุมน... ส่วนการศึกษาของเด็กผู้หญิง คือ ต้องรู้จักทำครัว และตำน้ำพริกเป็น ทำขนม มวนบุหรี่ และจับพลู น้อยคนที่จะรู้จักการ เย็บปักถักร้อย ไปหาพื้น เก็บผักและผลไม้ ตักน้ำ ตำข้าว และช่วยเหลือมารดาในกิจการ บ้านเรือน ทุกเช้าจะไปนั่งเป็นระเบียบอยู่ที่ประตูบ้านคอยถวายบิณฑบาตแก่พระภิกษุที่ผ่าน มาสามหรือสี่ครั้งต่อเดือน นางจะนำดอกไม้ไปบูชาพระพุทธรูป และถวายของแก่พระสงฆ์ที่ศาลา ใหญ่ พังพระเทศน์ แล้วก็ร้องว่า สาธุ! สาธุ!...”

สมัยธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. ๒๓๑๐–๒๔๑๔) สำหรับการศึกษา ในสมัยกรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยังคงดำเนินไปเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ มีวัดเป็นสถานที่ให้วิชาความรู้แก่พลเมืองให้เหมาะสมแก่ความต้องการของประชาชน วัดและบ้านรับภาระในการอบรมสั่งสอนกุลบุตร กุลธิดา ส่วนรัฐหรือราชสำนักคอยควบคุมอุปถัมภ์ ตามสมควร

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น—ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๔๑๔–๒๔๒๔) ครั้นพระบาทสมเด็จพะจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ พระองค์ทรงพระราชดำริว่า “บุตรหลานของท่านทั้งปวง บรรดาที่เข้ารับราชการฉลองพระเดชพระคุณอยู่นั้นแต่ล้วนเป็นผู้มีชาติมีตระกูล ควรจะรับราชการในเบื้องหน้าต่อไป แต่ยังไม่รู้หนังสือไทย และขนบธรรมเนียมราชการอยู่โดยมาก...” ด้วยพระราชดำริดังนี้ พระองค์จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนต่างๆ ขึ้น คือ

๑. โรงเรียนสอนหนังสือไทย เป็นโรงเรียนหลวงแห่งแรก ได้โปรดให้ตั้งขึ้น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๔ ตั้งอยู่ในพระบรมมหาราชวัง ตัวโรงเรียนตั้งอยู่ในบริเวณโรงพยาบาลเด็ก เราจึงเรียกโรงเรียนแห่งนี้อีกชื่อหนึ่งว่า โรงเรียนมหาดเล็กหลวง



LIRT

๒. โรงเรียนหลวงสำหรับสอนภาษาอังกฤษ เมื่อตั้งโรงเรียนสอนหนังสือไทยขึ้นแล้ว ต่อมาทรงปรารภว่า สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ และหม่อมเจ้าต่างกรม ซึ่งได้เรียนรู้วิชาหนังสือไทยแล้ว ควรจะได้เล่าเรียนภาษาต่างประเทศให้สูงขึ้นไปอีก จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับสอนภาษาอังกฤษขึ้นอีกแห่งหนึ่ง ที่ตึกสองชั้นริมประตูพิมานไชยศรีด้านตะวันออก

๓. โรงเรียนสอนภาษาอังกฤษที่สวนอนันต์ โรงเรียนสอนภาษาอังกฤษในพระบรมมหาราชวังตั้งกล่าวแล้ว ตั้งอยู่ได้ไม่ถึง ๕ ปี พอถึง พ.ศ. ๒๔๑๙ ครูลากลับไปยุโรป โรงเรียนจึงต้องเลิกล้มไป ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๒๒ จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษขึ้นใหม่ที่พระราชวังนั้นทอดุทยาน หรือที่ชาวบ้านทั่วไปเรียกกันว่า “สวนอนันต์” แทนโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษที่เลิกไปนั้น

๔. โรงเรียนนายทหารมหาดเล็ก โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๔๒๔ เพื่อเป็นโรงเรียนสำหรับฝึกสอนผู้ที่จะเป็นนายร้อย นายสิบ ในกรมทหารมหาดเล็ก เมื่อมีจำนวนนักเรียนเพิ่มมากขึ้น ห้องเรียนในโรงทหารมหาดเล็กไม่เพียงพอ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระตำหนักเดิมที่สวนกุหลาบ ให้เป็นสถานที่เรียนของโรงเรียนนายทหารมหาดเล็ก เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๒๕ ด้วยเหตุนี้ จึงมีชื่อเรียกกันต่อมาว่า “โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ”

๕. โรงเรียนทำแผนที่ ในปลายปี พ.ศ. ๒๔๒๕ ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนทำแผนที่ขึ้นในกรมทหารมหาดเล็ก เพื่อคัดเลือกนายร้อย นายสิบ และพลทหารมหาดเล็กเข้ารับการศึกษา

๖. โรงเรียนภาษาอังกฤษของพระเจ้าลูกเธอ ในปี พ.ศ. ๒๔๒๕ ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนสำหรับพระเจ้าลูกยาเธอขึ้นอีกแห่งหนึ่ง คือ สถานที่ตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษเดิม ในพระบรมมหาราชวัง สำหรับพระเจ้าลูกยาเธอ ๔ พระองค์ คือ พระองค์เจ้ากิติยากรวรลักษณ พระองค์เจ้ารพีพัฒน์ศักดิ์ พระองค์เจ้าประวิตรวชิโนดม และพระองค์เจ้าจิรประวิตรเดช ซึ่งทรงพระเจริญวัยขึ้นแล้ว จะได้ทรงศึกษาภาษาอังกฤษ

๗. โรงเรียนหลวงสำหรับทวยราษฎร์ เนื่องจากโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ หรือโรงเรียนหลวงอื่น ๆ ที่ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นนั้น ล้วนเป็นโรงเรียนสำหรับโอรสธิดา



LIRT

ของเจ้านายหรือบุตรหลานของข้าราชการโดยเฉพาะ ยังมีได้เป็นประโยชน์แพร่หลายออกไปถึงประชาชนโดยทั่วไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับทวยราษฎร์ขึ้นแห่งแรกที่วัดมเหยงคณ์พราหมณ์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๗ นับแต่นั้นมาโรงเรียนหลวงสำหรับทวยราษฎร์ก็แพร่หลายและขยายออกไปตั้งอยู่ตามวัดวาอารามต่าง ๆ ทั้งในกรุงและตามหัวเมือง

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงดำเนินตามรอยพระยุคลบาทพระบรมชนกนาถ โดยทรงมอบหมายให้กระทรวงธรรมการ กระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทยร่วมมือช่วยเหลือกันจัดการศึกษา โดยตกลงกันว่า

ก. การศึกษาขั้นต้น คือ การประถมศึกษาจะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบล ทุกละแวกบ้าน ให้พ่อแม่เด็กชายและเด็กหญิงที่อยู่ในวัยเรียนทั่วราชอาณาจักร

ข. การศึกษาขั้นสูงขึ้นไป คือ ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษา จะจัดให้มีขึ้นที่ชุมนุมชนเป็นแห่ง ๆ มากน้อยตามความต้องการของท้องถิ่น

ค. แยกประเภทโรงเรียนตามประเภทเงินที่ใช้สอยออกเป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) โรงเรียนรัฐบาล และส่วนมากเป็นโรงเรียนชั้นสูง และตั้งขึ้นเป็นตัวอย่างหรือตั้งขึ้นในที่ซึ่งไม่มีผู้อื่นสามารถจัดตั้งขึ้น ได้ใช้เบิกเงินตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในงบประมาณของกรมศึกษาธิการ

(๒) โรงเรียนประชาบาล ได้แก่ โรงเรียนที่อาณานิคมราษฎรจัดตั้งขึ้น และบำรุงด้วยพิภักดีภาษีอากร เงินส่วย หรือเงินอื่น ๆ ตามแต่จะหาได้

(๓) โรงเรียนบุคคล เป็นโรงเรียนที่บุคคลหรือหมู่คณะตั้งขึ้นด้วยทุนส่วนตัว และจำกัดประโยชน์เฉพาะหมู่คณะของตน

ง. การควบคุมส่งเสริมโรงเรียนประชาบาล

(๑) กระทรวงมหาดไทยและนครบาลเป็นผู้จัดตั้ง โรงเรียนประชาบาล ชักนำเด็กให้เข้าเรียน หาครูสอนหาเงินเลี้ยงโรงเรียนที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว รับผิดชอบและเป็นเจ้าของปกครองโรงเรียน จัดให้มีที่เล่าเรียนเพียงพอแก่จำนวนเด็กที่มีอายุเข้าเกณฑ์เรียนทั้งชายและหญิงทั่วทุกตำบล



LIRT

(๒) กระทรวงธรรมการ มีหน้าที่วางหลักสูตรและระเบียบต่าง ๆ ตรวจตราให้การสอนของโรงเรียนประชาบาลเป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบ และเฉลี่ยแบ่งเงินบำรุงการศึกษาให้ตามสมควร เพื่ออุดหนุนการศึกษาและการสอบไล่

พ.ศ. ๒๔๖๔ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการประถมศึกษาฉบับแรก มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๖๔

พ.ศ. ๒๔๗๔ โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลทุกแห่ง ให้เทศบาลดำเนินการ

พ.ศ. ๒๔๙๑ กิจการการศึกษาประชาบาลที่โอนของท้องถิ่นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๓ ได้มาขึ้นตรงต่อกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

พ.ศ. ๒๕๐๔ โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลทุก ๆ เทศบาลกลับไปอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลอีกครั้งหนึ่ง

พ.ศ. ๒๕๐๙ ให้โอนการศึกษาประชาบาลบางประเภทในเขตสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้การควบคุมส่งเสริมของกระทรวงมหาดไทย คำนับบริหารและกระทรวงศึกษาธิการ คำนับวิชาการ

พ.ศ. ๒๕๒๓ ให้โอนการศึกษาประชาบาลทั้งหมดไปสังกัด สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

ในขณะที่การประถมศึกษาได้รับการพัฒนาจากการศึกษาที่ไม่มีระบบ มาจนเป็นการศึกษาที่เป็นระบบดังในปัจจุบันนั้น การมัธยมศึกษาได้รับการพัฒนาควบคู่กันมาตามลำดับ

คำว่า มัธยมศึกษา เริ่มปรากฏเป็นครั้งแรกในประวัติการศึกษาไทย ในร่างโครงการศึกษา พ.ศ. ๒๔๔๑ ซึ่งพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ส่วนที่มีกรมอื่นรับผิดชอบบ้าง เช่น การวิสามัญศึกษา หรือสำนัก

งานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เป็นต้น ก็เนื่องจากการแบ่งระดับการศึกษา และการแยกประเภทโรงเรียนที่ต้องรับผิดชอบเท่านั้น

การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ทั้งวิชาการและวิชาชีพที่เหมาะสมกับวัย ความต้องการ ความสนใจ และความถนัด เพื่อให้แต่ละบุคคลเข้าใจ และรู้จักเลือกอาชีพที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองและสังคม

ส่วนการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาระดับสูงขึ้นไป เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๓๓ คือ การตั้งโรงเรียนแพทยากรขึ้นที่โรงพยาบาลศิริราช และเปลี่ยนชื่อเป็น ราชแพทยาลัย ในปี พ.ศ. ๒๔๔๓

พ.ศ. ๒๔๔๐ จัดตั้งโรงเรียนกฎหมายในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

พ.ศ. ๒๔๔๕ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนมหาดเล็กหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง และเปลี่ยนชื่อเป็น โรงเรียนข้าราชการพลเรือน ในปี พ.ศ. ๒๔๕๓

พ.ศ. ๒๔๔๙ โปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นับเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของเมืองไทย

พ.ศ. ๒๔๗๖ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้น และเปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๕

พ.ศ. ๒๔๘๕ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข และเปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัยมหิดล ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒

พ.ศ. ๒๔๘๖ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตร

พ.ศ. ๒๔๘๖ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมหาวิทยาลัยศิลปากร

พ.ศ. ๒๕๐๓ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

พ.ศ. ๒๕๐๖ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมหาวิทยาลัยขอนแก่น

พ.ศ. ๒๕๐๙ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

พ.ศ. ๒๕๑๔ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. ๒๕๑๒ โปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะวิทยาลัยวิชาการศึกษาขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ

พ.ศ. ๒๕๒๒ โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

เดิมที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านอุดมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน
เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็น
ทบวงการเมืองขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อยู่ในสังกัดกระทรวง
เกษตร เป็นต้น

ครั้นปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้โอนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และ
ปัจจุบันมหาวิทยาลัยทั้งหมด อยู่ในความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัย

ส่วนทางด้านหลักสูตรนั้น แม้จะเริ่มจัดตั้งโรงเรียนขึ้นบ้างแล้ว ในตอนต้นของ
กรุงรัตนโกสินทร์ ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีหลักสูตรที่เป็นลายลักษณ์อักษร จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๒๔
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการให้ประกาศการเรียนหนังสือขึ้น
ซึ่งอาจถือได้ว่า ประกาศฉบับนี้เป็นเสมือนหลักสูตรฉบับแรก คือ หลักสูตรประโยค ๑ สอนแบบ
เรียนหลวง ๖ เล่ม ซึ่งพระยาศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) เป็นผู้รวบรวมขึ้น

พ.ศ. ๒๔๔๘ ให้เรียนแบบเรียนหลวง ๖ เล่ม กับวิชาจรรยา ภูมิศาสตร์ และ
ความรู้เบื้องต้น

พ.ศ. ๒๔๕๔ เรียนวิชาภาษาไทย คำนวณวิธี จรรยา ภูมิศาสตร์ และพงศาวดาร
วิทยา วาดเขียน และเลือกเรียนเพียง ๑ วิชา ในวิชาต่อไป การฝีมือ การเพาะปลูก การค้าขาย
และยมนาสดึก

พ.ศ. ๒๔๕๖ เรียนวิชา จรรยา ภาษาไทย เลข ความรู้เรื่องเมืองไทย การ
รักษาตัว การหาเลี้ยงชีพ วาดเขียน และลูกเสือ

พ.ศ. ๒๔๘๐ เรียนวิชา หน้าทีพลเมืองและศีลธรรม ภาษาไทย เลขคณิต วิทยาการ
ความรู้เรื่องเมืองไทย วาดเขียน การฝีมือ ขั้วร้อง สุขศึกษา ลูกเสือ หรืออนุภาษาค



LIRT

พ.ศ. ๒๔๙๑

พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๕๐๒ กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามปรับปรุงหลักสูตรอยู่ตลอดเวลา

พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้แบ่งหลักสูตรประถมศึกษาออกเป็น ๒ ตอน คือ ประถมศึกษาตอนต้น และประถมศึกษาตอนปลาย

พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้เริ่มใช้หลักสูตรประถมศึกษาใหม่ ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๒๐

สำหรับระดับมัธยมศึกษา ในระยะเริ่มแรกที่ได้แบ่งโรงเรียนเป็นระดับประถมศึกษาและมัศึกษานั้น มีหลักสูตรที่คล้ายคลึงกัน เพียงแต่เพิ่มวิชายุคลิขิตไว้ในจำนวนวิชา และให้เรียนพงศาวดารควบคู่ไปกับวิชาภูมิศาสตร์ ให้เรียนภาษาอังกฤษจนถึงอ่านเขียนประโยคง่าย ๆ ได้เรียนวิทยาศาสตร์เบื้องต้น เรียนเรขาคณิตภาคปฏิบัติ เรียนวิชาสมาคม และกายบริหาร

พ.ศ. ๒๔๕๒ กำหนดให้สอนฟิสิกส์ออกกราฟี สรีรศาสตร์และสุขวิทยา ฟิสิกส์ภาคปฏิบัติ ส่วนมัธยมศึกษาชั้นสูง นอกจากจะเรียนภาษาอังกฤษแล้ว ยังต้องเรียนภาษาฝรั่งเศสหรือภาษาเยอรมันอีกภาคหนึ่ง เรียนตรีโกณมิติ เรียนฟิสิกส์ภาคปฏิบัติ เรียนเคมี หรือพฤกษศาสตร์ เป็นต้น

พ.ศ. ๒๔๖๔ ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ให้เรียนภาษาอังกฤษเป็นวิชาบังคับ และมัธยมศึกษาตอนกลางและตอนปลาย ให้เลือกเรียนภาษาจีนแทนฝรั่งเศส หรือเยอรมันได้

พ.ศ. ๒๔๗๑ แบ่งมัธยมศึกษาตอนปลายออกเป็น ๓ แผนกคือ แผนกกลาง แผนกภาษา และแผนกวิทยาศาสตร์ ทั้ง ๓ แผนกต้องเรียนวิชาจรรยา และพลศึกษา เหมือนกันหมด ส่วนวิชานอกนั้นให้เรียนตามความเหมาะสมของแต่ละแผนก

พ.ศ. ๒๔๘๖ เพิ่มภาษาอังกฤษมากขึ้นในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย

พ.ศ. ๒๔๙๑ ชั้นเตรียมอุดมศึกษาลดลงเหลือ ๒ แผนก คือ แผนกวิทยาศาสตร์ และแผนกอักษรศาสตร์ ส่วนหลักสูตรคล้ายปี พ.ศ. ๒๔๗๑

พ.ศ. ๒๔๙๘ หลักสูตรคล้ายหลักสูตรเดิม แต่ให้มีวิชาเลือกมากขึ้น



พ.ศ. ๒๕๐๓ หลักสูตรยังมีลักษณะคล้ายของเดิม แต่ครอบคลุมมัธยมศึกษาสาย
อาชีพด้วย

พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้ประกาศใช้หลักสูตรใหม่ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐

บทบาทของ ส.ส.

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ส.ส. นั้น ไม่ว่าจะโดยฐานะสมาชิกรัฐสภา
กรรมการ หรือโดยฐานะส่วนบุคคล มีขอบเขตของการดำเนินการได้มากน้อยเพียงใดนั้น
ย่อมต้องอาศัยข้อกำหนดที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่ง กับข้อบังคับการประชุมของสภา
อีกส่วนหนึ่ง เป็นหลักในการพิจารณา ดังนั้นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือการแสดง
บทบาทของ ส.ส. จึงอาจแยกได้ดังนี้

๑. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า
ผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการศึกษานั้นคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในการ
ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ส.ส. อาจดำเนินการได้ ๓ ประการด้วยกันคือ

๑.๑ การให้ความเห็นชอบของนโยบาย

คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้นั้น
จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อน นโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภานั้น ได้แก่ นโยบาย
ทั่วไปของคณะรัฐมนตรีและนโยบายของกระทรวงแต่ละกระทรวง ประโยชน์ของการที่คณะ
รัฐมนตรีมาแถลงนโยบายต่อรัฐสภา อาจได้แก่

ก. สมาชิกจะได้ทราบล่วงหน้าว่า คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี มีนโยบาย
อย่างไร เป็นการผูกมัดคณะรัฐมนตรีที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลง
ไว้ต่อรัฐสภานั้น

ข. เป็นแนวทางให้สมาชิกควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในเมื่อ
คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือปฏิบัติผิดเพี้ยน หรือแย้ง หรือ
ขัดกับนโยบาย



LIRT

๑.๒ การตั้งกระทู้ถาม

ส.ส. มีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถาม ถามรัฐมนตรี ในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ การถามนี้จะถามเพื่อให้แสดงข้อเท็จจริง หรือให้แสดงความคิดเห็นก็ได้

กระทู้ถามเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง และเป็นเสมือนเครื่องกระตุ้น ทั้งนี้เพราะเป็นการบังคับให้รัฐมนตรีต้องแสดงข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น ซึ่งการแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นนี้อาจเปิดเผยความขาดตกบกพร่อง หรือการทุจริตในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ประจำก็ได้ ส่วนที่ว่าเป็นเครื่องกระตุ้นนั้น เพราะบางครั้งการปฏิบัติราชการอาจผิดพลาด ยักยอก ไม่ทันต่อเหตุการณ์ หรือละเลยเพิกเฉยที่จะปฏิบัติจนเป็นเหตุให้ประชาชนประสบความเดือดร้อน ส.ส. ก็จะตั้งกระทู้ถาม เพื่อกระตุ้นให้รัฐมนตรีได้ดำเนินการแก้ไขต่อไป

๑.๓ การเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกับการตั้งกระทู้ถาม คือ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น การเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาเป็นหมู่คณะ หรือคณะบุคคล ไม่ใช่สิทธิของสมาชิกแต่ละคน

การเปิดอภิปรายทั่วไปนี้ ทำให้รัฐบาล ข้าราชการ และพนักงานของหน่วยงานของรัฐระมัดระวังตัว ไม่กล้ากระทำการที่ผิดกฎหมาย หรือใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือกระทำการคอร์รัปชัน เพราะอาจถูกนำมาเปิดเผยในที่ประชุมสภา และรัฐบาลเองแม้จะชนะในการลงมติโดยสภาลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ แต่เมื่อมีการเปิดเผยความบกพร่องของรัฐบาล รัฐบาลก็ต้องหาทางแก้ไข เพื่อจะได้เป็นที่นิยมของประชาชนต่อไปด้วย

๒. การให้ความยินยอมร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำ และยินยอมของรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งหมายถึงว่า การริเริ่มที่จะมีพระราชบัญญัติต้องมาจากรัฐบาล ไม่ใช่มาจากพระมหากษัตริย์ผู้ทรงตราพระราชบัญญัตินั้น ถ้าพระมหากษัตริย์มีพระราชดำริเห็นว่าควรมีกฎหมายใด หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใด ก็ได้แต่ทรงแนะนำคณะรัฐมนตรีเป็นการภายใน ส่วนคณะรัฐมนตรีจะสนองพระราชประสงค์ได้หรือไม่



LIART

ไม่ ย่อมอยู่ในดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี เพราะคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ส่วนผู้ที่ มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภายกคำแนะนำมี ๒ ฝ่ายคือ คณะรัฐมนตรี หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาตามกระบวนการ คราวพระราชบัญญัติแล้ว ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความยินยอมแล้ว พระมหากษัตริย์ได้แต่ทรงตรา พระราชบัญญัติตามที่รัฐสภาได้ให้ความยินยอมเท่านั้น จะทรงแก้ไขเพิ่มเติมอย่างหนึ่งอย่างใด มิได้

๓. การให้ความเห็นชอบ การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การสืบราชสมบัติ การประกาศสงคราม หรือการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ เป็นต้นก็ดี คณะรัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นชอบต่อรัฐสภา ก่อน เมื่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณาแล้ว และมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ข้อเสนอนี้ของคณะรัฐมนตรีจึงถือเป็นอันใช้ได้

บทบาทของ ส.ส. กับการพัฒนาการศึกษา

ได้กล่าวแล้วว่า ผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการศึกษา คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า บุคคลอื่น ๆ นอกจากนั้น มิได้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาการศึกษาเลยก็หาไม่กลับตรงกันข้าม ทุกคนที่มีอาชีพเกี่ยวกับการศึกษาหรือมีส่วนพัวพันอยู่ในวงการศึกษาก็มีบทบาทในการพัฒนาการศึกษาด้วยกันทั้งนั้น เช่น ครู ผู้บริหารโรงเรียน สมาคมผู้ปกครอง หรือแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ล้วนแต่มีบทบาทในการพัฒนาการศึกษาเช่นกัน จะต่างกันก็แต่ว่า แต่ละคนแต่ละกลุ่มนั้น มีส่วนในการพัฒนาการศึกษาในแง่ใดเท่านั้นเอง

สำหรับ ส.ส. หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวว่า ได้เข้ามามีส่วน หรือมีบทบาทในการพัฒนาการศึกษานั้น อาจแยกบทบาทได้ตามฐานะของ ส.ส. ดังต่อไปนี้

๑. ในฐานะส่วนบุคคล มีข่าวปรากฏทางสื่อมวลชนเสมอ ๆ แม้จะเป็นข่าวที่มีลักษณะในแง่ลบก็ตาม แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันแทบทุกวงการว่า การที่ ส.ส. ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้ยากจนให้มีโอกาสหาที่เล่าเรียนได้นั้นเป็นของปกติ ในระยะเปิดเทอม หรือ



LIRT

เริ่มต้นปีการศึกษา ทั้งนี้เพราะผู้ปกครอง หรือบิดามารดาของนักเรียนเหล่านั้นเอง เป็นผู้มีส่วนให้ ส.ส. กระทำอย่างนั้น เมื่อลูกของตนสอบเข้าเรียนไม่ได้หรือหาที่เรียนไม่ได้ ก็มักจะพากันไปขอความช่วยเหลือจาก ส.ส. เพื่อให้ลูกของตนได้มีที่เล่าเรียน

นอกจากการช่วยเหลือด้านหาที่เล่าเรียนแล้ว ส.ส. ยังมีส่วนช่วยด้านอื่น ๆ อีกมากมาย เช่นในการหาทุนบำรุงการศึกษา ส.ส. ก็มักจะให้การช่วยเหลือในด้านกำลังทรัพย์ ช่วยบริจาคทรัพย์ ซื้ออุปกรณ์การเรียน อุปกรณ์การศึกษา และสิ่งอื่น ๆ ยิ่งกว่านั้นอีก ในการจัดกิจกรรมของโรงเรียน หรือสถาบันการศึกษา ส.ส. ก็มักจะได้รับเชิญไปร่วมอภิปราย ปาฐกถา หรือแม้แต่ไปบรรยายตามสถาบันการศึกษาก็มีปรากฏอยู่บ่อย ๆ นี่เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ ส.ส. ได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาการศึกษา

๒. ในฐานะตำแหน่งหน้าที่ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ส.ส. มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่ หรือให้แสดงความคิดเห็น เมื่อปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา ปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบมาพากล หรือละเลยที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ ก็ขอบที่ ส.ส. จะตั้งกระทู้ถาม เพื่อให้รัฐมนตรีมาชี้แจง

นอกจากนี้หากเกิดปัญหาเกี่ยวกับการศึกษา ส.ส. ก็อาจเสนอญัตติ เพื่อให้สภาได้นำเรื่องที่เกิดขึ้นนั้นมาพิจารณากันในที่ประชุม เมื่อผลการพิจารณาของสภาเป็นอย่างไร ก็จะส่งข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาไปยังรัฐบาล เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ดำเนินการแก้ไขต่อไป ถือได้ว่า ส.ส. ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาอีกโสดหนึ่ง

๓. ในฐานะสถาบัน สภาผู้แทนราษฎร เป็นองค์กรอันหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การดำเนินการใด ๆ ของสมาชิกแห่งสภานั้น ย่อมเป็นการกระทำในฐานะของผู้แทนปวงชน ข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะใด ๆ ที่ผู้แทนของปวงชนแสดงออกมา ก็ขอบที่ผู้บริหารประเทศจะต้องรับฟัง และเลือกนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติต่อไป

การเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา ส่วนใหญ่ก็มีหลักการเพื่อพัฒนาให้การศึกษาของชาติเจริญขึ้น กฎหมายนั้นจะมีผลบังคับใช้ไม่ได้ หากไม่ผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรก่อน



LIRT

ยิ่งกว่านั้น การบริหารการศึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ก็จะต้องดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาแล้วนั้น หากรัฐมนตรีปฏิบัติผิดเพี้ยน หรือเพิกเฉยต่อการปฏิบัติ ก็เป็นสิทธิของ ส.ส. ที่จะยื่นญัตติเพื่อขับฟอกรัฐมนตรีคนนั้นได้ หากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่ให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีคนนั้นต่อไป รัฐมนตรีก็ต้องลาออกจากตำแหน่งทันที จะคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อบริหารงานต่อไปไม่ได้

สรุป

ยังมีผู้สงสัยกันอยู่มากกว่า ส.ส. มีบทบาทในการ “พัฒนา” หรือ “เหนี่ยวรั้ง” การศึกษากันแน่ เพราะบางกลุ่มมีความเห็นว่า ส.ส. มีบทบาทในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและความเจริญทางการศึกษาของชาติ บางกลุ่ม เชื่อว่า ส.ส. ไม่มีบทบาทที่ก่อให้เกิดความเจริญและความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาแต่อย่างใดเลย เพราะ ส.ส. เป็นกลุ่มที่ก่อให้เกิดปัญหาบ้านการเมือง และคอยแสวงหาแต่ประโยชน์ส่วนตน และกลุ่มของตนเท่านั้น และกลุ่มหนึ่ง มีความเห็นในลักษณะที่เป็นกลาง กล่าวคือ ความเจริญทางการศึกษาหรือการพัฒนาการศึกษาทุก ๆ ด้าน จะเป็นไปได้ขึ้น ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของสังคม และมีปัจจัยอื่นเป็นส่วนประกอบ จึงน่าที่ท่านผู้รู้ทั้งหลาย จะต้องขบคิดกันว่า ส.ส. มีบทบาทในการพัฒนาการศึกษาจริงหรือไม่

การอนุรักษ์และพัฒนา

โดย ศ.จ. น.อ. สมภพ ภิรมย์ ร.น. ราชบัณฑิต

บทความเรื่องการอนุรักษ์และพัฒนา นำมาจากการบรรยายของศาสตราจารย์ น.อ. สมภพ ภิรมย์ ร.น. ราชบัณฑิต ซึ่งบรรยายให้สมาชิกสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๒๓ ณ โรงแรม โกลเด้น ดรากอน จังหวัดนนทบุรี มีเนื้อหาสาระที่มุ่งชี้ให้เห็นความจำเป็นและประโยชน์ในการอนุรักษ์และพัฒนาในทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีตั้งแต่ทรัพยากรคนไปจนถึงทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในบรรดาอารยประเทศเน้นความสำคัญในการอนุรักษ์พัฒนาเป็นอย่างยิ่ง เพราะอดีตเป็นเครื่องชี้ความเจริญรุ่งเรืองที่มีอยู่และเป็นแนวทางให้เกิดการพัฒนาต่อเนื่องกันไป

การอนุรักษ์และพัฒนา

ท่านผู้มีเกียรติและท่านสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งประเทศไทย กระผมในฐานะข้าราชการบ้านนา รู้สึغبินดีที่ได้มีโอกาสช่วยราชการในครั้งนี้ กระผมขอเรียนว่า กระผมไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ ทั้งในการอนุรักษ์และในการพัฒนา เพราะคำว่า อนุรักษ์และพัฒนา เพิ่งจะใช้แพร่หลายในระยะประมาณ ๑๐ ปีเศษมานี้เอง กระผมได้ปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการอนุรักษ์อยู่ในระยะเวลาอันสั้น และการพัฒนานั้นก็เข้าไปในหน้าที่การบริหารปกติ ไม่ได้มีหน้าที่เฉพาะภารกิจในการพัฒนาอย่างใด หากการบรรยายของกระผมผิดพลาดหรือขาดสาระประการใดขอได้โปรดอภัย เพราะกระผมมีอุคมการอยู่ว่า “ผู้ฟังจะไม่รู้แจ้ง หากผู้แถลงไม่รู้จริง” กระผมขอเริ่มบรรยาย ดังนี้.—

คำว่า “อนุรักษ์” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานว่า ตามรักษา—ระวัง—ป้องกัน “พัฒนา” ความเจริญ

พจนานุกรมได้กล่าวเช่นนั้น ท่านคงจะแปลกใจเพราะคำว่า “พัฒนา” ไม่มีในพจนานุกรมคงจะเป็นเพราะพัฒนา เป็นคำศุหนัก ฟังไม่รื่นหู จึงใช้พัฒนาแทนเป็นส่วนใหญ่

ฉะนั้น ความหมายในทางวิชาการในที่นี้เข้าใจว่า หมายถึง การตามรักษา ระวัง ป้องกัน และทำให้เจริญต่อไป

ปัญหาต่อไปก็คือ จะอนุรักษ์อะไร จะพัฒนาอย่างไร ซึ่งไม่อาจจะกำหนดให้แน่นอนตายตัวลงไปได้ เพราะอนุรักษ์นั้นกว้างขวางเหลือเกิน คำว่า พัฒนาก็เช่นกัน การทำให้เจริญเจริญอย่างไรเพียงใด เมื่อใด จึงขอสรุปให้สั้น ว่าต้องอาศัยวัฒนธรรมเป็นหลัก เพราะวัฒนธรรมเป็นวิชาการครอบจักรวาล อะไรๆ ในสังคม เจริญขึ้นหรือเสื่อมลงก็เป็นวัฒนธรรมทั้งสิ้น เพื่อสะดวกต่อการบรรยายดังนี้ คือ.—



LIRT

อนุรักษ์ ควรจะแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ได้ ๔ ประเภท คือ.—

๑. อนุรักษ์ทางวัตถุ (Materialism)
๒. อนุรักษ์ทางจิตใจ (Spiritualism)
๓. อนุรักษ์ทางขนบธรรมเนียมประเพณี (Traditional)
๔. อนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Nature and Environment)

การแบ่ง ๔ ประเภทนี้ เป็นทฤษฎีของกระผมแต่ผู้เดียว อาจจะผิดจากทฤษฎีของท่าน ผู้อื่น ซึ่งจะทำให้ความหมายคงต่อไป.—

๑. อนุรักษ์ทางวัตถุ ได้แก่ระวางรักษาป้องกันสิ่งที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น จะเป็นศิลปวัตถุหรือไม่ก็ได้ แต่เป็นวัตถุที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น โดยเฉพาะที่สามารถเห็นได้ด้วยตา และจับต้องสัมผัสได้ด้วยกาย การอนุรักษ์แบบนี้ ส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของกรมศิลปากรตามพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และคำสั่งของคณะปฏิวัติฉบับ ๓๐๘ เท่าที่จำได้คงกล่าวนี้เป็นสำคัญ และควรอนุรักษ์แม้แต่ชื่อ เช่นชื่อบางกอกหายไปแล้ว เป็นต้น

ท่านเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย ท่านสมาชิกสันนิบาตฯ ควรให้ความสนใจ เพราะเป็นการช่วยป้องกัน โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ สิ่งเหล่านี้เป็นมรดกวัฒนธรรมของชาติ (National Cultural Heritage) เป็นสมบัติที่บรรพบุรุษได้สร้างไว้ให้และสมควรไว้ให้เป็นสิ่งที่หาไม่ได้อีกแล้ว จึงควรช่วยกันบำรุงรักษาและพัฒนาให้เจริญยิ่งขึ้นไป

ตัวอย่างเช่น การค้นพบศิลปวัตถุ ก่อนประวัติศาสตร์ที่บ้านเชียงได้พบโครงกระดูกคนโบราณ ๕๐๐๐—๗๐๐๐ ปี หม้อดินลายเขียนสีและเครื่องสำริดต่าง ๆ ทำให้ปัจจุบันทราบว่าแหล่งนี้เป็นที่อยู่อาศัยของคนก่อนประวัติศาสตร์ และช่วยกันอนุรักษสถานประวัติศาสตร์ด้วย เช่นการอนุรักษ์และพัฒนาสถานประวัติศาสตร์ของเมืองโบราณ เช่น เขลียง สวรรคโลก เขียงแสน เมืองลุ่มแม่น้ำกก และอนุรักษสถานประวัติศาสตร์ปัจจุบัน เช่น การขุดค้นที่โพธิสามต้นโดยสมเด็จพระเจ้าตากสิน ถ้าพระองค์ไม่ชนะหม่าที่โพธิสามต้น พวกเราปัจจุบันคงไม่มีโอกาสมานั่งอยู่ในที่นี้ โพธิสามต้นจึงเป็นสถานประวัติศาสตร์ที่สำคัญที่สุด กระผมเคยเสนอท่านนายกพลเอกเกรียงศักดิ์ฯ และเรื่องเงียบไป



LIART

การนับเวลาของประวัติศาสตร์ เวลาตั้งแต่มนุษย์เริ่มรู้จักการเขียนหนังสือ ก่อนนั้น เป็นระยะเวลาก่อนประวัติศาสตร์ ถ้าจะให้เข้าใจยิ่งขึ้นต้องศึกษาประวัติศาสตร์และโบราณคดี ร่วมกันด้วย หรือการอนุรักษ์การศึกษา พุทธประวัติและการสร้างพุทธประติมากรรมสมัยต่างๆ เช่น สมัยเชียงแสน สุโขทัยนั้น จะได้ทราบถึงชีวิตจิตใจในสังคมของคนไทยสมัยนั้น หรือการ อนุรักษ์ศึกษาภาพผนังในถ้ำ และในโบสถ์วิหารจะได้ทราบถึงแหล่งวัฒนธรรมดั้งเดิม วิวัฒนาการ (EVOLUTION) เป็นมาอย่างไร หรืออนุรักษ์ศึกษา โบสถ์ วิหาร เจดีย์ สถูป ปราสาทต่างๆ ของภาคเหนือ อีสาน ภาคกลาง ใครจะเน้นการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมในวัดสักเล็กน้อย กระผม ใครจะเห็นกู่พระเป็นเรือนไทย และไม่ควรปรับอากาศและไม่มีทีวี. ในกู่ เพราะทีวี. ไม่เข้า กับบรรยากาศในกู่พระ การอนุรักษ์ควรได้ศึกษาพิจารณาถึงอิทธิพลการเมือง ศาสนาและสังคม ของชาติไทย สัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอย่างใดบ้างจะได้เข้าใจแหล่งวัฒนธรรมและจะได้ อนุรักษ์พัฒนาให้ถูกต้อง

เรื่องการอนุรักษ์ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านนี้ กระผมรู้สึกเสียใจและกังวลใจ ใคร่ขอแสดงออกไว้ ณ ที่นี้ว่า เมื่อท่านและข้าพเจ้าเป็นนักเรียนชั้นมัธยม ท่านได้เรียนประวัติศาสตร์ของประเทศอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น ฯลฯ มากกว่าท่านจะรู้จัก ประเทศมอญ—พม่า—เขมร—ลาว—ญวน และเพราะเหตุนี้ทำให้กระผมสนใจในสถาปัตยกรรม มอญผู้ยิ่งใหญ่ในสมัยทวารวดี ในสุพรรณภูมิ มอญผู้ยิ่งใหญ่ในลุ่มแม่น้ำอิรวดี แม่น้ำสาละวิน และแม่น้ำเจ้าพระยา แต่บัดนี้เราเกือบไม่รู้จักมอญในประเทศพม่า เพราะมอญแพ้สงครามระหว่าง ชาติพม่า จนมอญต้องอพยพเข้ามาสู่ประเทศไทย มีวัดมอญ อัฐมอญ คลองมอญ และมอญ ตำบลต่างๆ พม่านั้นลงมาจากอิเบตภายหลัง มาภายหลัง พวกฉว (Pyu = ฉว ไม่ควรอ่านว่า “พยู”) พวกฉวเป็นอิเบต—พม่าพวกแรก และปัจจุบันสูญพันธุ์หมด แต่พม่าเป็นชาติทรงอำนาจ อยู่จนรบนชนมอญชนไทยในสมัยอยุธยาเหล่านี้เป็นต้น

หากว่าการกล่าวนี้เข้าใจว่าไม่เห็นเข้าประเด็นของการอนุรักษ์และพัฒนาเลย ขอเรียน ว่าเข้าประเด็น เพราะประวัติศาสตร์ชาติไทยก็ต้องอนุรักษ์และพัฒนาเช่นกัน แต่บัดนี้ประเทศไทยขาดหนังสือประวัติศาสตร์อันแท้จริง มีอยู่แค่พงศาวดารมากมาย พงศาวดารกับประวัติศาสตร์ มีความหมายในทางวิชาการต่างกันมาก



LIRT

ฉะนั้นในหัวข้อการอนุรักษ์ทางวัตถุ ท่านต้องเข้าใจประวัติศาสตร์โบราณคดี และ ศิลปวัฒนธรรม ท่านจึงจะอนุรักษ์และพัฒนาทางวัตถุได้ถูกต้อง

๒. **อนุรักษ์ทางจิตใจ** การอนุรักษ์จิตใจนี้ “วินัย” เป็นสิ่งสำคัญที่สุด ชาติที่ เจริญได้ คือชาติที่มีจิตใจเคร่งใน “วินัย” การอนุรักษ์ทางจิตใจนี้ กระผมขอออกตัวว่า ชาติ ประสบการณ์ทางนี้ และจิตใจเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เชื่อกันว่า การอนุรักษ์จิตใจนี้ ศาสนา จะเป็นหลักในการอนุรักษ์จิตใจได้ดีที่สุด โดยเฉพาะพระพุทธศาสนา นอกจากพระธรรมคำ สั่งสอนของสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าแล้ว การอนุรักษ์จริยธรรม การอนุรักษ์ความเป็นประเทศ ชาติ และการอนุรักษ์ภาษาและหนังสือ เป็นการอนุรักษ์ทางจิตใจมากที่สุด เพราะภาษาเป็น เครื่องหมายเป็นการแสดงของชนชาติว่าเป็นชนชาติเดียวกัน จริงอยู่ในชาติเดียวกันภาษาอาจจะ แปรแตกต่างกันไปบ้าง เช่น ภาคใต้ เหนือ อีสานและภาคกลาง แต่ชนในชาติก็มีความ เข้าใจภาษาร่วมเป็นอย่างดี ใครจะได้ข้อร้องท่านสมาชิกสันนิบาตเทศบาล ขอให้ใช้ภาษาให้ ถูกต้อง อย่าใช้ภาษาวิบัติ ฟังแล้วหัวใจจะวาย เช่น ขอให้ออกเสียง “ว” และ “ล” ให้ชัด และภาษาเขียนก็เขียนหนังสือให้ถูกอักขระวิธี เพื่อรักษาจิตใจ เพื่ออนุรักษ์จิตใจของชาติ และ ตัวหนังสือขอให้ท่านให้ความสำคัญมากกว่านี้ ตัวอย่าง ขอให้ดูป้ายห้างร้าน สถานที่ราชการ มักมีหนังสือชาติอื่นผสม บางทีในป้ายเดียวกันมี ๕ ภาษา คือ ไทย จีน อังกฤษ ญี่ปุ่น และ อาหรับ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า “จิตใจ” ของเขาเห็นแก่ “เงิน” มากนั่นเอง ป้ายราชการคุณแล้ว ไม่จำเป็นต้องใช้ภาษาอังกฤษ กระผมยังมองไม่เห็นความจำเป็นเลย เช่น ตึกต่างๆของมหาวิทยาลัย ธนาคารไทยแท้ๆของรัฐบาล มีภาษาจีนและอังกฤษ มีทำไม “จิตใจ” ของท่านเป็นอย่างใด ได้เอาเชื้อชาติมาปนกับสัญชาติหรือ ป้ายในเขตเทศบาลมีภาษาจีนเต็มไปหมดทั้งที่เป็นร้านของ คนไทย เพราะเจ้าของร้านเกิดในประเทศไทยเป็นคนไทย โฉนดต้องมีภาษาจีนด้วย กระผมไม่เคย เห็นในชาติอื่น นอกจากชาติที่เคยเป็นประเทศราช โปรดอนุรักษ์ชื่อนามสกุลที่เป็นไทย โดยใช้ ชื่อง่ายสั้นและนามสกุลไม่ยืดยาว เรื่องนี้สันนิบาตเทศบาลช่วยได้อย่างดีเพราะเป็นเรื่องจิตใจของ ชาติ

กระผมมีความรู้ในเรื่องอนุรักษ์ทางจิตใจ มีน้อย เพราะเป็นเรื่องจิตใจเป็นเรื่องหลัก วิชาที่ลึกซึ้ง ไม่อาจจะบรรยายให้มากกว่านี้ แต่ใครขอเรียนว่าโปรดอนุรักษ์ จิตใจแบบไทยที่มี



LIRT

สมัครพรรคพวก โอบอ้อมอารี รักเสรีภาพ จิตใจเข้มแข็งผู้เพื่อเอกราชของชาติ และที่ชาติไทย
อยู่รอดมานี้ก็เพราะมีจิตใจในการประสานประโยชน์ (Assimilation) เรื่องอนุรักษจิตใจกระผม
ขอผ่าน เพราะเกรงว่า “ผู้ฟังไม่รู้แจ้งเพราะผู้แสดงไม่รู้จริง” ขอผ่านให้ท่านผู้ทรงคุณวิญญูมาก
กว่าผมเป็นผู้บรรยาย แต่ขอเน้นว่า “วินัย และวินัย”

๓. อนุรักษทางขนบธรรมเนียมประเพณี การอนุรักษทางขนบธรรมเนียม
ประเพณีเป็นเรื่องเข้าใจง่าย เพราะเป็นสิ่งที่ใกล้ตัว และพบเห็นอยู่ทุกวัน แต่ก็อนุรักษและพัฒนา
เท่าที่โลกนิยมโดยเฉพาะเป็นไปตามกำลัง เศรษฐกิจและสังคมสมัยใหม่ เป็นสังคมที่ประชากร
ที่มากขึ้น แต่เศรษฐกิจฝืดเคืองลง จึงควรอนุรักษและพัฒนาอันชอบด้วยเหตุผลและเส้นทาง
“สายกลาง” เช่น สมัยก่อนคนไทยเปื้อนข้าวด้วยมือ ปัจจุบันเป็นใช้ช้อนส้อม นี่ก็เป็น “การ
อนุรักษการกินและพัฒนา” ตามความเหมาะสมของสังคม การถือถาดไปตักอาหารแบบของฝรั่ง
ที่เรียกว่า “คาเฟ่ที่เรี่ย” เป็นการพัฒนาการกิน แต่ต้องอนุรักษการกิน คือ กินไม่มูมมาม
กินไม่คั่งจุบจิบ กินไม่หกตกหล่น เช่นนี้แหละ คือการอนุรักษและพัฒนาตามขนบธรรมเนียม
ประเพณี หรือการเข้าหาผู้ใหญ่ด้วยกิริยานอบน้อม ไม่นั่งไขว่ห้างคุยกับผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นอนุรักษ
และพัฒนากริยามารยาทหรืออนุรักษการบวชในพระพุทธศาสนา เพื่อได้เรียนธรรมะ มิใช่บวช
เพราะเป็นประเพณี การบวชไม่ควรจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก ควรเดินสายกลางตามความนิยม
ของท้องถิ่น อนุรักษการบวชเพื่อรักษาพุทธศาสนาและต้องเรียนเพื่อพัฒนาพุทธศาสนา
สืบต่อไป ประเพณีอื่น ๆ ที่ควรอนุรักษและพัฒนาในรายละเอียดของภาคต่าง ๆ เช่น.—

- การแห่เทียนพรรษาคด้วยศรัทธา
- การแห่บั้งไฟ อย่าให้เกิดอันตราย
- การแข่งเรือ—แจวพาย ไม่ใช่แข่งเรือเครื่องจักรกล
- การกีฬาของไทย เช่น ตะกร้อ—มวยไทย—กระบี่กระบอง
- การทำขนมไทย ปีใหม่ไม่ให้ขนมเค็ญ แต่ให้ขนมไทย ให้ขนมไทยในเวลา
ตรุษสารท
- พิธีลอยกระทง
- ทำบุญทอดกฐินและผ้าป่า



LIRT

- การเวียนเทียนเข้าพรรษา เช่น การประทับประทับที่วัดพระแก้ว เป็นต้น
- การแก้กระบวนห้าพุทธยาตราทางสถลมารค และชลมารค ตลอดภาคเทศกาล
ความสิ้นเปลือง
- การศพ สวดศพ เสาศพ จักอนุรักษพิธีเผา แต่ควรพัฒนาการเชิญแบกให้น้อยลง
พิธีกรรมสวดศพ วันเวลาให้น้อยลง
- การแต่งงาน เป็นพิธีทรงเกียรติ งดงาม น่าชื่นใจของพ่อแม่ญาติพี่น้อง แต่
ให้พอสมควร อย่าให้หมดเปลือง อย่ายึดถือตัว (EGO) ให้ยึดตาน้อยลง
ไม่จำเป็นต้องให้โกโก้เป็นข่าวในสื่อมวลชน
- งานวันเกิด ทำให้วงแคบๆ เฉพาะญาติมิตรสนิท และไม่จำเป็นต้องโฆษณา
ทางสื่อมวลชน
- อนุรักษดนตรีไทย และพัฒนา
- อนุรักษการเล่นพื้นเมืองและพัฒนา
- อนุรักษกีฬาในร่ม เช่น หมากรุกไทย ควรพัฒนาและส่งเสริมให้แพร่หลาย เช่น
หมากรุกฝรั่ง
- อนุรักษรสอาหารไทย ข้าวราดแกง—ไข่พะโล้—น้ำพริกปลาทู—และไข่ปลาตุ๋น—
ปลาช่อน ไม่จำเป็นต้องกินไข่ปลาเค็มเค็มเลย

การอนุรักษขนบธรรมเนียมประเพณีของไทย ยังคงมีอีกมากมาย ควรที่จะต้องมี
หน่วยหนึ่งหน่วยใดของทางราชการได้จัดทำเป็นเอกสารเผยแพร่และส่งเสริมให้มีอนุรักษติดต่อกัน
สืบไป ขอฝากให้ท่านสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งประเทศไปช่วยคิดว่า ควรเป็นหน่วยใดของ
ราชการหรือเทศบาลจัดทำเองได้

๔. การอนุรักษธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันสังคมไทยได้ขยายตัวใหญ่ขึ้น
เพราะประชากรมากขึ้น ถึงเกือบ ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ คน จนเกิดการวางแผนครอบครัว นั่นก็คือ
การอนุรักษชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยหรือพูดง่ายว่าเพื่อความอยู่รอดด้วยการอยู่กินดีของสังคม
ไทย ประชากรมากขึ้น อาหารและที่อยู่คงที่ มนุษย์มีกิเลสก็ต้องแย่งกันกินแย่งกันใช้ เกิดลัทธิ



LIRT

เห็นแก่ตัวเกิดขึ้น ฉะนั้น การวางแผนครอบครัวเป็นการอนุรักษ์และพัฒนาอันดีอย่างหนึ่งควรส่งเสริม

นอกจากนี้แล้วสังคมของไทยได้เกิดภัยพิบัติอย่างหนึ่ง คือ มรดกตกทอดโดยไม่รู้ตัว เช่น มลภาวะ (Pollution) ต่างๆ น้ำเสีย อากาศเสีย การทำลายต้นน้ำลำธาร การทำลายพืช และสัตว์ที่เป็นอาหารเหล่านี้ คือการมรดกตกทอดแบบผ่องแผ้ว ฉะนั้น วิธีแก้ก็คืออนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ—

- อนุรักษ์พืชพันธุ์ธัญญาหารและยาสมุนไพร คอกไม้ การจัดสวนแบบไทย สวนคอกไม้ในวรรณคดี
- อนุรักษ์ธรรมชาติของป่าไม้ สัตว์ป่า อย่าตัดทำลายโดยไม่พัฒนา คือ ตัดไม้ต้องปลูกแทนให้คุ้มและเกินค่าที่ตัดไปและไม่ฆ่าสัตว์ที่หายาก ตัวอย่าง สมัน และกระทิง
- อนุรักษ์ธรรมชาติซึ่งทะเลให้สัตว์น้ำ เต่า ปู ปลา อาศัยอยู่จนได้เติบโตเพื่อเป็นอาหารของคนและไม่สร้างรบกวนแก่งหินซึ่งและขายหาค
- อนุรักษ์แม่น้ำลำคลอง ลำธาร อย่าให้รูก้าที่สาธารณะ อย่าให้เกิดน้ำเสีย ช่วยกันกำจัดน้ำเสีย เช่น สร้างโรงงาน จะต้องกำจัดน้ำเสีย (ต้องบังคับเจ้าของโรงงานให้คืนน้ำที่ไหลออกจากโรงงานให้ชาวบ้านดู พิสูจน์ว่าน้ำบริสุทธิ์)
- อนุรักษ์อากาศที่หายใจเข้าไป อย่าให้อากาศเสีย เพราะปัจจุบันโรงงานเคมีต่างๆ ทำให้อากาศเสีย หายใจเอากรด—ต่าง—ปรอท เข้าไปทำลายชีวิตทุกวินาที เขาผู้สร้างเหตุการณ์นี้เป็นผู้ทำลายชีวิตมนุษย์ เป็นฆาตกรชั้นอุกฤษ
- อนุรักษ์ธรรมชาติความร่มรื่นของบ้านเมือง โดยเฉพาะปลูกต้นไม้ให้ร่มรื่นทุกถนนหนทาง คืออนุรักษ์ต้นไม้และพัฒนาต้นไม้ คือช่วยอนุรักษ์ พัฒนาชีวิตท่าน

การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมรอบตัวท่านทั้งธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ยังมีหัวข้อรายละเอียดที่จะปรึกษา อภิปรายกันอีกมากมาย ซึ่งต้องพิจารณาเจาะลงไปเป็นอย่างๆ



LIRT

เป็นหัวข้อทั้งทางวิชาการและปฏิบัติการซึ่งต้องกระทำอย่างจริงจัง ก่อนจบกระผมขอเน้นเพื่อเป็น
อนุสติทั้งนี้.—

๑. อนุรักษ์และพัฒนาทางวัตถุ ขอให้คำนึงถึง

- ๑.๑ ประวัติศาสตร์ เช่น อนุรักษ์แหล่งประวัติศาสตร์ของชาติ เช่น ค่าย
โพธิ์สามต้น สร้างอนุสาวรีย์บุคคลสำคัญ เช่น ขุนรองปลัดชู ของบ้าน
ศรีอ้อย อ่างทอง
- ๑.๒ โบราณวัตถุ โบราณสถาน ศิลปวัตถุ ขอให้ช่วยให้ความร่วมมือแก่รัฐบาล
โดยเฉพาะขอให้เรียนชี้แจงต่อท่านเจ้าอาวาสช่วยรักษาวัด อย่าพัฒนาไป
ในทางที่ผิด
- ๑.๓ กรุณาอย่าได้อนุรักษ์และพัฒนาตึกแถว เพราะต่อไปตึกแถวอาจจะพัฒนา
เป็นแถวยาวจากสุโขทัยไกลถึงแม่ฮ่องสอน ควรหาทางยุติตึกแถวได้แล้ว

๒. อนุรักษ์และพัฒนาทางจิตใจ

- ๒.๑ ภาษา—หนังสือของชาติ จงช่วยกันเขียนช่วยกันพูด พูดไทยเขียนไทย
ให้ชัด อย่าใช้ป้ายชื่อร้านภาษาอื่น อย่าให้เกิดภาษาวิบัติ
- ๒.๒ สร้างจริยธรรม ทำนุบำรุงศาสนาและทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่นุชน
สอนเด็กไม่ให้ดื่มเหล้า เล่นการพนัน ก็ต้องทำเป็นตัวอย่าง
- ๒.๓ พัฒนาตัวของท่านเอง ก่อนพัฒนาผู้อื่น เช่น นำเด็กไปชมวัด เข้าวัด
ในวันสำคัญ เป็นต้น
- ๒.๔ ส่งเสริมอนุรักษ์จิตใจของเยาวชนให้มั่น อยู่ในชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
ทำอย่างจริงจัง มิใช่แค่พูด
- ๒.๕ จงคำนึงถึงการประสานประโยชน์ มี “วินัย” ออกเขา — ออกเรา เพื่อ
ส่วนรวม



LIRT

๓. อนุรักษ์และพัฒนาขนบธรรมเนียมประเพณี

- ๓.๑ ส่งเสริมกีฬา เช่น อนุรักษ์กีฬาตะกร้อ — มวยไทย — กระบี่กระบองและการละเล่นของไทย
- ๓.๒ อนุรักษ์พิธีกรรมทางศาสนา ให้นับหนักทางจิตใจมากกว่า พิธีกรรมและประเพณี เช่น การบวช
- ๓.๓ ค่านิยมต่าง ๆ ในงานศพ งานแต่งงาน วันเกิด ให้ถือหลักง่าย ประหยัด ไม่โอ้อวด
- ๓.๔ สร้างค่านิยมในศิลปของไทย เช่น เล่นเพลงไทยในวันเกิด—แต่งงาน—งานของทางราชการ และพัฒนาดนตรีไทย เช่น ดนตรีมหาสุริยางค์ไทย ของกรมศิลปากร ฯลฯ
- ๓.๕ จัดแสดงละคร เรื่องปลูกใจให้รักชาติ เช่น แสดงละครเรื่อง ราชมนู อันเป็นวีรกรรมที่บางแก้ว จันทบุรีอย่างทอง และทุกจังหวัดควรส่งเสริมให้นักเรียน ข้าราชการเล่นละคร ให้รักชาติบ้านเมือง
- ๓.๖ แต่งหนังสือ เพื่ออนุรักษ์ศิลป วัฒนธรรม เท่าที่ท่านสามารถ และข้าพเจ้าก็ได้ทำแล้ว เช่น หนังสือ บ้านไทยภาคกลาง—ภาคกลาง—พระเมรุมาศสมัยรัตนโกสินทร์—ประตุน้ำตางมุกไทย—ของโลก ท่านก็ควรเขียนเท่าที่จะสามารถ ถ้าท่านไม่ทำก็สนับสนุนส่งเสริมให้ผู้อื่นทำและจัดพิมพ์เผยแพร่ต่อไป
- ๓.๗ อนุรักษ์และพัฒนาการศึกษา โดยช่วยกันให้มีโรงเรียนทุกหมู่บ้าน ทุกตำบล ทุกอำเภอ อย่าให้เด็กเดินไปโรงเรียนเกิน ๔ กิโลเมตร โดยอาศัยทางราชการแต่น้อย เรื่องอนุรักษ์และพัฒนาการศึกษานี้สำคัญที่สุดของฝากด้วย
- ๓.๘ จงส่งเสริมให้เด็กไปโรงเรียนเพื่ออนุรักษ์วิชาและพัฒนาช่วยตัวเองโดยไม่ขี้บรดเป็นขี้ไปส่งลูกให้ขึ้นรถเมล์ไป (ถ้ารถเมล์มีประสิทธิภาพเพียงพอ)



LIRT

ทั้งหมดครั้งที่บรรยายมานี้ ย่อมมีข้อบกพร่องมากเพราะการจัดหมวดหมู่ หัวข้อการบรรยายไม่รัดกุม ไม่สมกับเป็นวิชาการ และสำคัญที่สุดและบกพร่องที่สุดของรายการไทย ผมขอโทษที่พูดเช่นนี้ เพราะทางรายการส่วนใหญ่อาจจะขาดโครงการที่ทรงสมรรถภาพ โครงการนโยบายไม่สืบเนื่อง ไม่จริงใจ ไม่ยึดในหลักการ แต่ยึดในบุคคลย่อมไม่ถูกต้องควรจะเป็น

๑. โครงการระยะสั้น—ยาว—และเป็นไปได้ไม่ฝันเฟื่อง
 ๒. โครงการ—นโยบายสืบเนื่องต่อเนื่อง ยึดหลักไม่ยึดคน
 ๓. ติดตามตรวจสอบผลงาน ชี้แจงข้อปฏิบัติที่ไม่ดี
 ๔. ปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจัง
 ๕. ส่งเสริมให้เกิดขวัญกำลังใจในการจัดโครงการและจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์พัฒนาทุกตำบล
 ๖. บำเหน็จความชอบแก่ผู้ที่ควรบำเหน็จ โดยเฉพาะผู้น้อยต้องยกย่องให้กำลังใจ
 ๗. ส่งเสริม โดยจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่องผูกพันและสำคัญที่สุดใครจะขอให้
มีกระทรวงวัฒนธรรม การกีฬาและเยาวชน (Ministry of Culture—Sport and youth) ประเทศไต้หวัน เช่น มาเลเชีย สิงคโปร์ มีกระทรวงวัฒนธรรม
- สรุป ตามที่บรรยายมาแล้วนั้นเป็นความเข้าใจเรื่องการอนุรักษ์และพัฒนาของกระผมผู้บรรยายเท่านั้น มิได้สรุปตามขอบเขตวิชาที่ทางวิทยาลัย ฯ กำหนด จึงขอสรุปขอบเขตของการบรรยาย ดังนี้.—

๑. การพัฒนาตามความเข้าใจของบุคคลทั่วไป คือ

การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง การกระทำให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น แต่ต้องเป็นการพัฒนาที่ถูกต้องตามหลักวิชาการของแต่ละสิ่ง แต่ละอย่างที่จะพัฒนา เช่น จะพัฒนาโบราณสถาน โบราณวัตถุก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วย โบราณสถาน ฯ จะพัฒนาชนบทให้เจริญก้าวหน้า



LIRT

ก็จะต้องให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี นิสัยใจคอของบุคคล ในท้องถิ่น การพัฒนาต้องไม่ให้เกิดข้อแตกต่าง เช่น การพัฒนาสีของจิวรพระสงฆ์ ควรเป็น สีเหลืองเหมือนกัน ไม่ใช่ย้อมสี สีกักบ้าง สีน้ำตาลแก่บ้าง การพัฒนาต้องทำ ด้วยการประสานประโยชน์ (Assimilation) หรือเช่นการอนุรักษสัตว์ เช่น ควาย เพื่อการไถนา ก็จงพัฒนา สืบพันธุ์ควายให้มาก ไม่ใช่ “ฆ่าและขาย”

๒. ผลของการพัฒนาบ้านเมืองที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

นั่นคือการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อส่วนรวม ก็ย่อมต้องกระทบกับประโยชน์ส่วนบุคคล ต้อง กระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยธรรมชาติ เช่น การตัดถนนหนทางจะต้องถมคลองคู ตัดต้นไม้ทำลาย ป่าให้เป็นเมือง ทั้งนี้ย่อมต้องอาศัยการเสียสละทรัพย์สินสมบัติของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และสำคัญที่สุด การพัฒนาต้องไม่ทำลายแต่ต้องส่งเสริมทั้งสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากจิตใจ หรือการอนุรักษพระพุทธศาสนา แต่สร้างโบสถ์—พระพุทธรูปใหญ่ที่สุด เป็นกิเลสตัณหา เป็น ผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจ เป็นต้น

๓. ความสำคัญของการอนุรักษสิ่งแวดล้อม

การอนุรักษคือการรักษาไว้ ระวัง บัณฑิตทั้งหลายแล้ว ความสำคัญคือจะอนุรักษ อะไร อนุรักษทำไม อนุรักษเมื่อใด อนุรักษที่ไหน อนุรักษอย่างไร กล่าวรวม ๆ ได้ เพียงเท่านั้น ถ้าสิ่งที่จะอนุรักษนั้นมีอยู่แล้วก็เพียงรักษาไว้มิให้สภาพเลวลงโดยการหมั่นตรวจดูแล รักษาอยู่เป็นนิจและกระทำต่อเนื่อง ถ้าสิ่งที่จะอนุรักษมีสภาพเสื่อมลงก็จงพัฒนาต่อไป ทั้งนี้ต้อง อนุรักษด้วยความรู้เฉพาะอย่าง คืออนุรักษอย่างไรใด

๔. แนวทางการอนุรักษสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนา

เมื่อได้พิจารณาจากข้อ ๓ แล้วว่าการอนุรักษยังไม่เพียงพอ ควรจะพัฒนาต่อไป เพื่อให้ สิ่งแวดล้อมนั้น ๆ เจริญดียิ่งขึ้น เช่น ถมคลอง ตัดต้นไม้ เพื่อย้ายถนน เป็นการพัฒนา



LIRT

การจรวจร การคมนาคม การขยายเมือง เมื่อการถมคลองตัดต้นไม้ ขยายถนน บรรยายภาคของสิ่งแวดล้อม หายไปคือ ความร่มรื่นจากแมกไม้ ถมคลองแล้วจะระบายน้ำอย่างใด ฉะนั้นแล้วก็ต้องพัฒนาทดแทนสิ่งแวดล้อมไว้ เมื่อปลูกต้นไม้ แทนที่บำรุงรักษาค้นไม้ ไม่ปล่อยตามบุญตามกรรม ทำท่อระบายน้ำ ท่อปัดหรือท่อเปิด ท่อให้ระบายน้ำได้ดี รวดเร็ว ท่อไม่อุดตัน ทำความสะอาดท่อได้ เช่นนี้เป็นต้น คุณตัวอย่างสิงคโปร์

๕. บทบาทของเทศบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ปัญหาที่สำคัญที่สุด และสำคัญจนไม่อาจประมาณได้ไม่มีขอบเขต ไม่มีกาลเวลาคือต้องทำให้เป็น “เอกาลิโก เหมัสสิโก” คือต้องทำติดต่อสม่ำเสมอ ตรวจสอบพิสูจน์ได้ กล่าวคือ.—

๑. ต้องมี โครงการระยะสั้น—ยาว
๒. นโยบายการกระทำต่อเนื่อง ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลขึ้นกับหลักการ
๓. งบประมาณจัดสรรให้ได้ตามโครงการและต่อเนื่อง
๔. การติดตามผลงานของการอนุรักษ์
๕. ประชุมปรึกษาพิจารณาอนุรักษ์อย่างจริงจัง ไม่ใช่สักซี ไรยหน้า
๖. ความรู้หลักวิชาเฉพาะอย่างของการอนุรักษ์ที่สำคัญที่สุด
๗. เทศบาลทั้งนายกเทศมนตรี, มนตรีของเทศบาล เจ้าหน้าที่จะต้องเข้าใจว่า.—

๑. อนุรักษ์อะไร (What)
๒. อนุรักษ์เมื่อใด (When)
๓. อนุรักษ์ที่ไหน (Where)
๔. อนุรักษ์ทำไม (Why)
๕. อนุรักษ์อย่างไร (How)

ศาลา ๕ ขอนี้ใช้ได้เสมอ แต่ต้อง “จริงใจ” ขอให้พิจารณาดังนี้จะเป็นผลดีต่อ
เทศบาลทุกเทศบาลอย่างแท้จริง

ทั้งที่บรรยายมานี้ หากบกพร่อง หรือพาผิดไปถึงบุคคล สถาบัน กระสมขออภัย
และหวังว่าคงเป็นประโยชน์และส่วนใดไม่ก็ขอให้ทั้งไว้ในห้องบรรยายนี้ สิ่งใดที่ขอได้โปรด
ดำเนินการต่อไปด้วย “ความจริงใจ”.



การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

โดย วรวิมล จอมพล

ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาก่อนที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมาย อาจถูกยับยั้งด้วยองค์กร ๓ องค์กร คือ

พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้ง (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๗๘)

วุฒิสภายับยั้ง (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๒๘ (๒))

สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภายับยั้ง (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๒๘ (๓))

ที่กล่าวว่างค์กรทั้ง ๓ อาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้ นั้น หมายถึงว่า ทั้ง ๓ องค์กร เป็นอิสระซึ่งกันและกัน ถ้าองค์กรใดไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ก็ใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ ซึ่งต่างกับอำนาจการวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพราะคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเพียงผู้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามที่สมาชิกรัฐสภาหรือนายกรัฐมนตรีเสนอความเห็นไป จึงไม่ถือว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้

การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของทั้ง ๓ องค์กร มีขั้นตอนและวิธีการที่ต่างกันซึ่งแยกได้ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้ง คือร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัตีก่อนที่จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้จะต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา เมื่อสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณา เมื่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วนายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ในชั้นนี้ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมาย



LIRT

แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย รัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้อำนาจพระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งได้โดยวิธีการและขั้นตอน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘

มาตรา ๗๘ “ร่างพระราชบัญญัติใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจยับยั้งนี้ ในอดีตเคยปรากฏมาแล้ว เช่นใน พ.ศ. ๒๔๗๗ รัฐบาลได้นำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๗ รวม ๓ ฉบับ ซึ่งสภาผู้แทนได้ลงมติเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยออกประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่พระมหากษัตริย์ (พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว) ไม่ทรงพอพระราชหฤทัยในหลักการบางอย่างของพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ จึงพระราชทานร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมปรึกษาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับนั้นใหม่ แล้วลงมติยืนยันตามเดิม นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่พระองค์ท่านก็ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในกำหนดตามรัฐธรรมนูญฯ และในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ บังคับเป็นกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญซึ่งในขณะนั้นใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจพระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙



มาตรา ๓๙ “ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้ทรงพระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวายก็ตั้งสภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงมาภายในสัปดาห์วันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้น ให้บังคับเป็นกฎหมายได้”

๒. ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้ง คือร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย การยับยั้งเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ รัฐสภามี ๒ สภา คือ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กล่าวคือเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณา สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แล้ววุฒิสภาจึงจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วอีกชั้นหนึ่ง ถ้าวุฒิสมาชิกเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้าวุฒิสมาชิกไม่เห็นด้วย วุฒิสภาก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการต่อไปได้ตามที่รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ในมาตรา ๑๒๙ คือสภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ และอาจลงมติยืนยันตามร่างเดิมที่เคยให้ความเห็นชอบมาแล้วก็ได้ โดยปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙

มาตรา ๑๒๙ “ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๘ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรสำหรับกรณียับยั้งตามมาตรา ๑๒๘ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยสำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๒๘ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาศึกษาแล้วเห็นว่าสมควรออกเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไป ตามมาตรา ๗๗



ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ยังค้างไว้อยู่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาคัดค้านเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๗๗”

ในอดีตที่ผ่านมากรณีที่วุฒิสภายัง ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนให้ความเห็นชอบแล้วมีอยู่บ้างจึงขอยกมากล่าวเฉพาะบางเรื่อง คือ

ใน พ.ศ. ๒๕๒๒ คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นมี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่.....) พ.ศ. ต่อสภาเพื่อพิจารณาโดยมีหลักการ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนมีสิทธิมีอาวุธปืนติดตัวได้ในบางท้องที่ โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว และเพื่อให้ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนซึ่งย้ายถิ่นที่อยู่แจ้งการย้ายต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ใหม่แต่เพียงแห่งเดียวและให้นายทะเบียนซึ่งได้รับแจ้งการย้ายถิ่นที่อยู่ส่งสำเนาการแจ้งให้นายทะเบียนท้องที่ทราบ เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการพิจารณาและอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอมา แล้วได้เสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๗ วุฒิสภาเมื่อได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ได้มีการพิจารณาและในที่สุดก็ได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาจึงได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๘ (๕) ประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อได้รับร่างพระราชบัญญัติคืนมาแล้วก็ได้แจ้งมติการไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้ที่ประชุมทราบเพื่อจะได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๘ แต่เนื่องด้วยร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้น เมื่อพ้นเวลา ๑๘๐ วันแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ คน คือ นายไพฑูรย์ โมกขมรรคกุล และจำสับเอก ทรงธรรม ปัญญาธิ ได้เสนอญัตติให้สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่แล้วลงมติยืนยันร่าง



เดิมที่สภาผู้แทนได้ลงมติเห็นชอบแล้วด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงเป็นอันว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตกไป

ในทางตรงกันข้ามสมมุติว่าถ้าสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติด้านตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ถือว่าเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วโดยไม่ต้องนำไปให้วุฒิสภามีพิจารณาอีก โดยนายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย

๓. ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภายับยั้ง คือ ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยปกติส่วนมากเรามักเข้าใจว่าวุฒิสภาเป็นผู้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้เท่านั้น มักจะลืมไปว่าสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้เช่นกัน ในกรณีที่ ๓ นี้จึงขอเน้นเฉพาะการยับยั้งของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ การยับยั้งเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบแล้วให้วุฒิสภามีพิจารณาและวุฒิสภาได้พิจารณาแล้วลงมติแก้ไขเพิ่มเติม วุฒิสภาจึงได้ส่งพระราชบัญญัติฉบับนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภามีจำนวนฝ่ายละเท่าๆ กันพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วก็จะเสนอรายงานให้สภาทั้งสองพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง และการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภานี้ สภาทั้งสองคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบเหมือนกันจึงจะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วนายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน คำว่าสภาใดสภาหนึ่งนี้หมายความว่า สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วเสนอรายงานการพิจารณาให้สภาทั้งสองพิจารณานั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา (สภาใดสภาหนึ่งหรือทั้งสองสภา) ไม่ให้ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้น



ก็ถูกยับยั้งไว้และสภาผู้แทนราษฎรก็อาจจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้อีกเช่นเดียวกับกรณีที่ ๒ (วุฒิสภายับยั้ง) การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรนี้เกิดจากการที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๘

มาตรา ๑๒๘ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๓ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

- (๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๗๗
- (๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร
- (๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาทั้งสองต่างตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้นต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการได้ร่วมกันพิจารณาแล้วนั้นก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๗๗ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

คณะกรรมการร่วมกันอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ และเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๔ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

การประชุมคณะกรรมการร่วมกัน ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุมและให้นำข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ขอยกเรื่องกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นในอดีตมากล่าวพอสังเขป คือ



LIRT

ใน พ.ศ. ๒๕๒๒ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. เพื่อให้สภาพิจารณา โดยมีหลักการเพื่อกำหนดเงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๖ ที่ให้มีการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ โดยมีรายละเอียดให้ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละสี่พันบาท และตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเดือนละสามพันบาท เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วในที่สุดได้ลงมติเห็นชอบด้วยในหลักการ แต่ได้แก้ไขในรายละเอียด คือ แก้ไขให้ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเงินเดือนประจำตำแหน่งเดือนละสามพันบาท และตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเดือนละสองพันบาท เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแก้ไขเสร็จแล้วได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป วุฒิสภาได้พิจารณาและในที่สุดก็ลงมติแก้ไขร่างที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว คือ แก้ไขเรื่องเงินประจำตำแหน่งของประธานตุลาการรัฐธรรมนูญและตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยให้ได้ตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอมารั้งแรก คือ ให้ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละสี่พันบาท และตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเดือนละสามพันบาท เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาแก้ไขเสร็จแล้วก็ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้กลับคืนมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา สภาทั้งสองจึงต่างตั้งกรรมการร่วมกันขึ้นพิจารณาฝ่ายละ ๑๙ คน และเมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จก็เสนอรายงานผลการพิจารณาต่อสภาทั้งสองโดยรายงานของคณะกรรมการร่วมกัน เห็นชอบด้วยกับร่างที่วุฒิสภาแก้ไข คือ ให้ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละสี่พันบาทและตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเดือนละสามพันบาท ดังนั้นเมื่อสภาทั้งสองได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการร่วมกันแล้วได้ลงมติ โดยวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาและสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา จึงเป็นอันว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งผลของการยับยั้งก็เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ คือสภาผู้แทนราษฎรอายกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้โดยลำพังโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาอีก และในท้ายที่สุดสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมาพิจารณาใหม่และลงมตินายันตามร่างเดิมที่



สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบแล้วด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และนายกรัฐมนตรีก็นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติจึงเป็นไปไม่ได้ตามที่กล่าวมานี้ แต่นี่เป็นการกล่าวถึงเฉพาะรัฐธรรมนูญของประเทศไทย สำหรับของต่างประเทศนั้น ขอใคร่ขอเชิญชวนท่านผู้รู้ทางด้านรัฐศาสตร์ของต่างประเทศได้กรุณาหยิบยกนำมาเสนอเพื่อผสมและท่านผู้อ่านจะได้ทราบเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ที่กล่าวเช่นนั้นเพราะเคยได้รู้มาว่าประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาที่มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาได้

ประวัติ ประธานรัฐสภา



พันเอก นายวรการบัญชา
ประธานรัฐสภาคนที่ ๑๓

(๒๒ กรกฎาคม ๒๕๑๑—๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔)

พันเอก นายวรการบัญชา นามเดิม บุญเกิด สุตันตานนท์ เกิดเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๒๔๖ แรม ๑๕ ค่ำ เดือน ๗ ตรงกับปีเถาะ ร.ศ. ๑๒๒ จ.ศ. ๑๒๖๕ ณ บ้านริมน้ำแม่ปิง ตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ปัจจุบันเป็นบ้านพักผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

พันเอก นายวรการบัญชา เป็นบุตรคนแรกของพระพิจิตรโอสถ (รอด สุตันตานนท์) และเจ้ากบแก้ว (เจ้ากบแก้ว ณ ลำพูน) พันเอก นายวรการบัญชา มีภริยาและบุตรดังนี้



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

๑. คุณหญิงฉวี วรการบัญชา (ฉวี บุญภาสรี) ไม่มีบุตร
๒. นางจันท์พอง สุตันตานนท์
ร้อยตำรวจตรี บัณฑิต วรการบัญชา (สุตันทานนท์)
นางกิ่งแก้ว ณ เชียงใหม่
นายธีระ สุตันตานนท์
๓. นางคำเอ๋ย สุตันตานนท์ (ถึงแก่กรรม)
นายเมธี สุตันตานนท์

นอกจากนี้ยังมีบุตรบุญธรรม คือ นางวันดี ณ เชียงใหม่

พันเอก นายวรการบัญชา ได้เข้าศึกษาในโรงเรียนมหาดเล็กหลวง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๙ ต่อมาได้ย้ายมาศึกษาต่อโรงเรียนมหาดเล็กหลวงที่กรุงเทพฯ จนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๘ สอบได้ที่ ๓ ตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ เว้นอายุ ๑๕ ขวบ ๖ เดือน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๒ (ปัจจุบันเป็นโรงเรียนวชิราวุธวิทยาลัย) ครั้นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมเบิกตัวเข้าเฝ้าฯ และมีพระกระแสรับสั่งแต่งตั้งให้เป็นนายรองสนิท เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๓ มหาดเล็กห้องที่พระบรมมหาราชวัง เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๔๖๓ ทรงมอบหมายให้อยู่ในความอุปการะ อบรมเลี้ยงดู หรืออีกนัยหนึ่งเป็นบุตรบุญธรรมของพระยานิรุทธเทวา (ม.ล. พัน พึ่งบุญ)

ด้วยความพอพระราชหฤทัยในกิจการงานที่ พันเอก นายวรการบัญชา ปฏิบัติมาด้วยดี จึงมีพระราชดำริให้ส่งตัวไปศึกษาวิชาการแพทย์ ณ ประเทศอังกฤษ ด้วยทุนส่วนพระองค์ เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๖๕ ครั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๔๖๘ พันเอก นายวรการบัญชา จึงได้เดินทางกลับสู่มาตุภูมิ

การกลับมาเมืองไทยครั้งนี้ พันเอก นายวรการบัญชา ยังคงพำนักอยู่กับพระยานิรุทธเทวา ณ “บ้านบรมมหาราชวัง” ช่วงระยะเวลาหนึ่งจึงขออนุญาตกับพระยานิรุทธเทวาเพื่อไปสนองพระเดชพระคุณผู้บังเกิดเกล้าที่เชียงใหม่ ยังความปลื้มปิติแก่ผู้บังเกิดเกล้าและญาติมิตร ต่อมาได้รับความไว้วางใจจากผู้บังเกิดเกล้าให้เป็นผู้ดำเนินงานรักษาสถาปัตยกรรมที่จังหวัดเชียงราย ใน



โอกาสนี้ก็ได้ศึกษาค้นคว้าวิชากฎหมายจนสอบได้ปริญญานิติศาสตร์ (เนติบัณฑิต) เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๖

พันเอก นายวรการบัญชา ได้รับการยกย่อง รักใคร่ จากบรรดาญาติมิตร ข้าราชการ ประชาชน จนได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่เป็นคนแรกในระบบการบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย และเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตสภา ได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรจังหวัด เชียงรายทุกยุคทุกสมัย และยังเข้าร่วมตำแหน่งสำคัญ ๆ ในคณะรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ตำแหน่งครั้งสุดท้าย คือ ประธานรัฐสภา

พันเอก นายวรการบัญชา ถึงแก่อนิจกรรม เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๗ ณ โรงพยาบาลศิริราช กรุงเทพมหานคร อายุได้ ๗๐ ปี ๑๑ เดือน ๒๗ วัน

ประวัติราชการ

- ตำแหน่ง
- นายกเทศมนตรี เทศบาลนครเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๔๗๗ ถึงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๔๘๐
 - เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๔๘๗ ถึงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๙
 - เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ ถึงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๔๙๑
 - รัฐมนตรีสั่งราชการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ถึงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๔๙๑
 - รัฐมนตรีสั่งราชการกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๔๙๑ ถึงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๔๙๒
 - รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๙๒ ถึงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๔๙๓
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๔๙๓ ถึงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๔๙๕



LIRT

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๔๙๕ ถึงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๙
 - รองนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๗ ถึงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๐๐ ถึงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐
 - สมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๑๑ ถึงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๑๑
 - ประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔
 - มหาตมเล็กเวรศักดิ์ในกรมมหาดเล็ก (มหาดเล็กห้องพระบรรทม) เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๔๖๓
 - พันเอก ประจักษ์กรมทหารราบที่ ๑ รักษาพระองค์ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๔๙๕
 - นายรองสนธิ เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๔๖๓ (มหาดเล็กเวรศักดิ์)
 - นายบรรณาธิการ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๖๕ (หุ้มแพรพิเศษในกรม-มหาดเล็ก)
- เครื่องราชอิสริยาภรณ์
- วชิรมลลา เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๔๖๔
 - เหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๖ ชั้น ๕ เมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๔๖๕
 - ทวีติยาภรณ์ช้างเผือก เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๙๒ (๒๔๙๒)
 - ปฐมภรณ์ช้างเผือก เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๔๙๕
 - มหาวชิรมงกุฎไทย เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๔๙๕
 - มหาปฐมภรณ์ช้างเผือก เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๙๖



LIRT

- เหยื่อรัตนการณ์ ชั้น ๒ เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ (เหยื่อบำเหน็จ
ในพระองค์รัชกาลที่ ๙)
- ทศิยจุลจอมเกล้าวิเศษ ชั้น ๒ เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๖
- ปฐมจุลจอมเกล้า (ฝ่ายหน้า) เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๑๔
- ต่างประเทศ — ออร์เตอร์ ออฟ ซิวัด เมอร์ค ชั้น ๑ (สเปน) เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗
- พระบรมรูป ชั้นที่ ๑ (ลาว) เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๔
- สหไมตรี ชั้นที่ ๑ (เขมร) เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๔
- เมริโต เตลลา เรปุมสีกา ชั้นที่ ๑ (อิตาลี) เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๔
- อรรคมหาเสริชฎ (พม่า) เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕

โดย น.ส. ปรียา เกสรทอง

เข้าหาเจ้านายให้ถูกวิธี

โกวิท ธีรคุณ

การเข้าหาเจ้านายไม่ใช่ว่าจะต้องเข้าหาเพื่อไปยื่นพินอบพิเทาประจบสอพลอ หรือเพื่อไปยื่นกุมกระคุมขอรอะไรที่มันมีขอบข่ายทำนองคลองธรรม ผมอยากจะเสนอแนะวิธีเข้าหาเจ้านายด้วยวิธีที่ถูกต้องและมีหน้ายังถูกต้องตามทำนองคลองธรรมอีกด้วย

“เรื่องที่ผมเสนอเข้าไป ถูกเก็บเข้าลิ้นชักเสียแล้ว” ข้าราชการหนุ่มผู้มีสองปีกบนบ่า (ถ้าเขาแต่งชุดข้าราชการ) พุดออกมาให้ได้ยิน

อีกคนก็กระซิบดัง ๆ ให้ได้ยินอีกเหมือนกันว่า “เจ้านายท่านไม่อยากเปลี่ยนแปลงอะไรให้มันมากนัก ท่านอยากอยู่สบาย ๆ ของท่านอย่างงั้นแหละ แล้วใครจะใส่เกือกไปเสนอท่าน”

ถามจริง ๆ เอะคุณเคยได้ยินคำบ่นต่าง ๆ เหล่านี้เหมือนกับผมบ้างไหมนะ อย่า ! อย่าเพิ่งไปคิดว่าเรื่องทุกอย่างที่เกิดขึ้นนั้นมันเป็นความบกพร่องของผู้ใหญ่เสียทั้งหมด อย่าสักแต่จำแนกว่าพวกหนึ่งเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และลดชั้นตัวเองว่า “เรามันแค่ข้าราชการชั้นผู้น้อย ใครเขาจะมาสน” ถ้าคุณมีความคิดริเริ่มอะไรสักอย่างสองอย่าง หรืออยากจะเสนออะไรที่มันเป็นประโยชน์ต่อเพื่อนข้าราชการโดยส่วนรวม หรือต่องานในหน้าที่ หรืออะไรก็แล้วแต่ที่คุณได้รับเป็นตัวแทนให้พูดกับผู้ใหญ่ จงพูด อย่าเก็บอมพะนำเอาไว้ ขอให้เชื่อหัวท้ายเรื่องเถอะว่าเจ้านายทุกคนไม่ใช่จะโง่เง่าเท่าตุ่นเป็นโคโนเสาร์ล้านปี ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงความคิดความอ่านขออย่างเคียวขอให้ใช้วิธีการเข้าหาเจ้านายให้ถูกต้อง อย่างที่ผมจะเสนอไว้ดังต่อไปนี้

ก่อนอื่นให้นึกอยู่ตลอดเวลาว่า “ให้มันมีค่าคุ้มกับเวลาของเจ้านาย เพราะเวลาของท่านมีอยู่จำกัด” ไม่ว่าเจ้านายจะรักหรือชอบหรือเกลียดคุณเป็นส่วนตัว ผมก็เชื่อว่าเขายินดี



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่จะรับฟังความคิดเห็นของคุณเหมือน ๆ กัน หากว่าคุณสามารถและแสดงให้เขาเห็นว่า ความคิดเห็นของคุณจะช่วยอะไรเขาได้ แต่นั่นแหละคุณก็ต้องเตรียมความคิดที่คุณอยากจะเสนอให้มันรัดกุม มีเหตุผลมีข้อมูลพร้อมที่จะสนับสนุนให้เข้าเรื่องตรงกับความคิดที่คุณต้องการโดยฉับพลัน อย่าอ้อมค้อมเป็นอันขาด คุณจะต้องแข่งขันกับเวลาอย่าให้เจ้านายท่านระอากับความคิยาว ๕ ชั่วโมงของคุณ อย่าเอาอย่างนิทานสมัยใหม่ (มิใช่นิทานอีสป) เรื่องราชสีห์กับวัวกระทิงที่กำลังจะเล่าให้ฟัง เรื่องมันมีอยู่ว่าราชสีห์ตัวหนึ่งล้มวัวกระทิงได้ตัวหนึ่ง มันแสนจะปรีเปรมกับโอกาสที่มีอยู่นับครั้งได้เช่นนี้ มันคำรามคำรามก้องป่า พลังก็กินเหยื่อของมันไปพลาจ เคี้ยวที่หนึ่งก็คำรามที่หนึ่ง หายที่สุดเสียงคำรามของมันได้ยินไปถึงนายพรานคนหนึ่ง ลูกปืนนัดเดียวเท่านั้นราชสีห์ที่มีปากไม่ใช่ราชสีห์ตายสนิท นิทานเรื่องนี้สอนให้เรารู้ว่าตราบโคที่มีเนื้อมันอยู่คับปากจงหุบปากที่จะพูดเอาไว้ก่อน

เมื่อคุณจะนำเรื่องเสนอเจ้านาย ลำดับแรกสุดคุณจะต้องมีไอเดียเสียก่อน ไอเดียมาจากที่ไหนหรือ ? อ้อคุณอยู่ที่ไหนคุณก็เก็บไอเดียได้จากที่นั่นแหละครับ เพียงแต่ว่าคุณจะต้องตื่นตัวอยู่เสมอ แล้วคุณจะพบมันจากประสบการณ์ในชีวิตประจำวันนั่นเอง คุณจะมีไอเดียเพราะตัวคุณเอง ไอเดียเป็นของคุณก็เพราะคุณเป็นคนคิดขึ้นมา แล้วคุณก็คือคุณ ไม่ใช่คนอื่น ไอเดียของคุณจึงเป็นเอกลักษณ์ที่ไม่มีวันที่ใครจะมาเหมือนเปียบได้ แล้วลองถามตัวเองด้วยคำถามประเภทว่า “ถ้า...อะไร...” ถ้าทำอย่างนั้นอะไรจะเกิดขึ้น จะได้อะไรถ้าทำอย่างนั้น อะไรจะเกิดขึ้น จะได้อะไร จงลองทบทวนเรื่องงานของคุณในอดีตที่ผ่านมา แล้วลองมาปะติดปะต่อให้ประสานกับเรื่องงานของคุณในเวลา^{นี้} แล้วคุณจะได้ไอเดีย หนังสือหรือบทความบางอย่างนอกจากจะช่วยให้คุณได้ไอเดียแล้ว ยังอาจจะมีส่วนช่วยเป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับสนับสนุนไอเดียของคุณได้อย่างดีอีกด้วย

ด้วยเหตุการณ์ปัจจุบันที่มักจะแปรปรวนอย่างฉับพลันและมีการแข่งขัน แต่กลับมีชีวิตที่มีอุปสรรคบำเรอความสะดวกสบายมากขึ้น ทำให้มนุษย์ทุกคนต้องเป็นทั้งสถาปนิก วิศวกร และนักธุรกิจที่จะต้องออกแบบไอเดีย ผลิตภัณฑ์และการขายไอเดียของคนด้วยตนเอง ดังนั้นเมื่อคุณจะเสนอความคิดเห็นให้เจ้านายท่านทราบ คุณก็ควรจะมีเรื่องเกี่ยวกับตัวเจ้านายคุณเสียด้วยว่า



LIRT

เจ้านายคุณนะเข่าขี้มกจะนิยมไอเดียประเภทไหน แบบไหน แล้วคุณลองคิดดูว่าคุณเป็นเจ้านายเสียเอง ไอเดียอย่างนี้คุณเองจะยอมรับไหม พร้อมทั้งพิจารณาถึงผลที่จะเกิดขึ้นด้วย แล้วถามตัวเองว่าอยากที่รับรู้ข้อเท็จจริงอะไรบ้างเพื่อที่จะคาดการณ์ถึงผลที่จะเกิดขึ้นได้ บางทีไอเดียนั้นก็เกิดขึ้นเพราะคุณได้เห็นข้อผิดพลาดจากการออกคำสั่งปฏิบัติงานของเจ้านายคุณเอง ซึ่งเมื่อคุณเห็นแล้วคุณเคยแนะนำให้เขาแก้ไขบ้างหรือไม่ ถ้าเคย, คุณเคยไปชี้ที่หน้าของเจ้านายคุณแล้วบอกว่า “เจ้านายครับ คุณทำเรื่องนี้ผิดมากนะครับ” ตามจริง ๆ เอะคุณเคยคิดไหมว่าการเสนอแนะให้เจ้านายคุณเขายอมรับควรจะมีวิธีการเฉพาะ

คิดแล้วพิจารณาไอเดียของคุณให้ถ่วงถ้อยอย่างกับคุณนับเงินทอง แล้วตัดสินใจว่าเจ้านายคุณเขาจะเอาตัวกับคุณไหม (อาจจะลองสมมติให้เพื่อนคุณเป็นเจ้านาย) แล้วพูดเน้นเฉพาะไอเดียของคุณเพียงสิ่งเดียว เอาเพียงสิ่งเดียวก่อน โดยเริ่มตั้งแต่ว่าจะเสนออย่างไร จะให้เขาเข้าใจความรู้สึกของคุณอย่างไร คุณจะใส่อารมณ์อย่างไรลงไป จะใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจอย่างไร และจะทำการอย่างไรให้เจ้านายคุณเขาไปใช้ให้ได้ประโยชน์อย่างไร และข้อสำคัญคุณจะต้องคิดถึงสิ่งต่อไปนี้ด้วย เช่นว่า คุณต้องตัดสินใจให้ดีกว่าผลที่คุณต้องการให้เจ้านายคุณรับไปพิจารณาดำเนินการคืออะไร ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างไร และบางทีอาจจะต้องพิจารณาด้วยว่าถ้าไม่เสนอความคิดเห็นด้วยการพูดจาปราศรัยกับเจ้านาย จะใช้การเสนอความเห็นด้วยการเขียนเป็นหนังสือจะได้หรือไม่ และควรจะมีอุปกรณ์ประกอบในการนั้น ๆ ด้วยหรือไม่อย่างไร และจะมีสิ่งมาสนับสนุนไอเดียของคุณได้อย่างไร และให้พิจารณาด้วยว่าเรามีทางเลือกที่ทางสำหรับข้อเสนอนั้นเพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ดูด้วยว่าผลที่ได้จะคุ้มกับค่าใช้จ่ายที่จะต้องลงทุนแก้ไขเปลี่ยนแปลงครั้งใหม่หรือไม่ รวมทั้งดูด้วยว่าผลที่ได้ในอนาคตอันใกล้และข้อปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้จากการเปลี่ยนแปลงต่อสถานภาพของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

การนำเสนอของคุณนั้นก็สามารรถดำเนินการได้อย่างสะดวกง่ายดายโดยหลักง่าย ๆ เช่นว่า ไอเดียของคุณสามารถจะปรับปรุงงานในหน้าที่ได้อย่างไร ช่วยให้งานบริการประชาชนดีขึ้นอย่างไร ช่วยลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานในหน้าที่อันเป็นผลให้ลดค่าใช้จ่าย และแก้ปัญหา



ความล่าช้าได้อย่างไร แต่ใครจะขอให้พิจารณาให้ดีกว่าว่า การทำอย่างนั้นไม่มีผลเสียต่อความถูกต้อง และความเหมาะสมในประการทั้งปวง และก็ยัง่าลืมเสนอข้อเท็จจริงที่จะสนับสนุนจุดสำคัญของเรื่องเสียด้วย รวมทั้งให้รู้ว่าอะไรคือวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์นี้แหละที่จะชี้ให้เจ้านายคุณได้ทราบสถานภาพปัจจุบันของงาน เพื่อให้เข้าใจได้ชัดขึ้น ขอให้ปฏิบัติตามหัวข้อดังต่อไปนี้

๑. วิเคราะห์สถานการณ์ แล้วให้ข้อเสนอแนะ กำหนดแนวเลือกการปฏิบัติไว้หลาย ๆ แนวทาง ให้ข้อมูลโดยพร้อมเพียง และเตรียมข้อมูลสำหรับทางหนึ่งที่ได้ไว้ให้ติดถูกเมื่อไรเป็นตอบโต้ได้เดี๋ยวนั้นเลย

๒. ขอให้แน่ใจว่าคุณได้ชี้แจงถึงที่มาของข้อมูลที่จะสนับสนุนคุณได้อย่างชัดเจน ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีส่วนช่วยให้คุณสามารสร้างให้ผู้รับฟังบังเกิดความเชื่อมั่นในตัวคุณอย่างเต็มเปี่ยม เพราะคุณแสดงให้เห็นว่าคุณไม่มีสิ่งอะไรจะซ่อนเร้นว่าสิ่งที่คุณกล่าวนั้นมันมีเหตุผลความเป็นมาจากที่ใด

๓. คุณต้องศึกษาลักษณะอุปนิสัยและแนวโน้มของความคิดเห็นของเจ้านายของคุณว่าท่านชอบหรือไม่ ชอบสิ่งไร เพราะอะไร เพื่อจะได้เตรียมการนำเสนอได้ถูกต้องกับทั้งอย่าลืมถามตัวเองในใจว่าเจ้านายจะต้องถามประโยคนี้ “แล้วคุณจะให้สมทำอะไร”

๔. คุณต้องคิดอย่างที่ว่าเจ้านายคุณคิด คุณต้องรู้อย่างแน่ชัดว่า สิ่งไรละที่เจ้านายคุณคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญ เช่น ความรวดเร็วหรือระเบียบราชการ เป็นต้น

๕. อย่าลืมมองข้ามการเลือกกำหนดเวลาดำเนินการ ให้ดูเวลาที่เหมาะสม ไม่ต้องถึงกับดูฤกษ์ยาม เอาเพียงดูแต่ว่าเวลาไหนเจ้านายอารมณ์ดี เวลานั้นแหละเป็นฤกษ์งามยามดีของเราละ

วิธีการที่เคยปฏิบัติได้ผลมาแล้ว ได้แก่ การนำเสนอแจ้งให้เจ้านายทราบเฉพาะหัวข้อสำคัญโดยสรุปเสียก่อนเป็นการล่วงหน้าพอสมควร พร้อมด้วยข้อมูลสำคัญบางอย่าง จนเมื่อเจ้านายสนใจและเรียกพบ จึงนำข้อมูลและชี้แจงเหตุผลเพิ่มเติม เชื่อกันว่าการรายงานที่ได้ผล



LIRT

มากที่สุดเห็นจะได้แก่การรายงานด้วยปากเปล่า ส่วนลายลักษณ์อักษรนั้นควรเป็นเรื่องที่ติดตามมาในภายหลัง ที่เชื่อกันอย่างนั้นเพราะเหตุผลที่ว่าสัมผัสหรือวิธีการพูดด้วยวาจาสามารถทำให้คุณมโนวล ไม่ก้าวร้าวได้ดีกว่าเป็นตัวอักษร ตัวอักษรนั้นบางทีคนอ่านจะอ่านให้ดูกระต้างก็ยังไม่เข้าใจหรือ และเริ่มการพูดนำก่อนพอสมควรไม่ใช่หนึ่งเฉย ชักคำตอบคำจนน่าเบื่อและไม่ไ้ความทางที่ดีควรจะมีกระดากสักแผ่นหนึ่ง ทำโน้ตย่อบันทึกเสนอเรื่องเอาไว้สั้น ๆ ว่าโอเคี่สำคัญของคุณคืออะไรสักหนึ่งบรรทัด และโอเคี่ตรงๆ ลงมาในบรรทัดถัดๆ ไป ต่อจากนั้นจึงมีข้อความอ้างอิงเพื่อสนับสนุนโอเคี่ของคุณในลำดับถัดไป การเขียนโน้ตย่อนี้ควรจะมีคามยาวให้อ่านได้หมดในเวลา ๑๕ นาที แล้วจึงลองอ่านโน้ตย่อนี้ให้เพื่อนร่วมงานฟัง (หรือใครก็ได้แล้วแต่) ลองฟังดูว่ามันยังขัดต่อหลักของความจริงหรือไม่ แล้วแก้ไขขัดเกลาให้ดีที่สุด ในโน้ตย่อนี้ควรจะต้องพยายามใช้คำพูดของเจ้านายคุณให้มากที่สุด (อาจจะเป็นคำสั้น ๆ ที่กระตรัดที่เจ้านายคุณบัญญัติขึ้นเองก็ได้) เช่น “ผัน” “ส่วนเอกชน” “บันทึกช่วยจำ” เป็นต้น และก็ขอให้ทำโน้ตย่อคำเสนอของคุณให้กระตรัดดูง่าย โดยแบ่งออกเป็นหัวข้อ ๆ อย่างที่พวกหนังสือพิมพ์เขาไปยหัวเรื่องในหนังสือพิมพ์อย่างนั้นแหละ (มิฉะนั้นเขาอาจจะไม่อ่านเลยสักตัวเดียว) เคยได้ยินนิทานตลกเกี่ยวกับนักการเมืองสำคัญผู้หนึ่งของยุโรปซึ่งได้มีโอกาสเดินทางไปแอฟริกาเป็นครั้งแรก เมื่อเขาปรากฏตัวในการต้อนรับของชาวพื้นเมืองแอฟริกา เขาเลยเปิดการปราศรัยด้วยเรื่องสั้นยาวกว่าครึ่งชั่วโมงเป็นภาษาอังกฤษ ชาวพื้นเมืองเงยหูฟังอย่างสงบ เมื่อคนสำคัญกล่าวจบก็ถึงเวรของล่ามที่จะต้องแปลออกมาเป็นภาษาพื้นเมืองของที่นั้น ล่ามที่แปลเป็นล่ามชั้นยอด แกแปลออกมาเป็นภาษาพื้นเมืองเพียง ๔-๕ คำ หอสนคำแปลเท่านั้นชาวพื้นเมืองหัวเราะครืนแสดงความชอบอกชอบใจเป็นอย่างล้นพ้น ทำเอาพ่อเจ้าประคุณ ว.ไอ.พี. ท่านนั้นงงงันด้วยความประหลาดใจ เลยถามล่ามว่า “คุณแปลเรื่องของผมนออกมาเป็นคำพูดเพียงไม่กี่คำเลย ช่างน่าประหลาดแท้ ๆ” ยอดล่ามเลยสารภาพออกมาว่า “เพราะเรื่องของท่านยาวน่าดู ผมเลยแปลแต่เพียงว่าท่านได้เล่าเรื่องตลกให้ให้เราฟัง...เอ้า ช่วยกันหัวเราะหน่อย



อีกอย่างหนึ่งที่ขอให้พึงระลึกถึงหากว่าคุณเสนอแนะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายอะไรต่าง ๆ ที่เรามีมานานกาแล้ว ขอให้คิดทบทวนจนถึงเหตุผลความถูกต้องว่าทำไมถึงต้องแก้ไขเสียใหม่ แล้วจึงนำเสนอ อย่าได้ผลิผลาม ขอให้ดูเวลาที่เหมาะสม

...ก็เมื่อคุณมีเหตุผลดี ไอเดียที่ดี เวลาการเข้าหาเจ้านายก็ถูกต้องดี มีความเข้าใจระเบียบหลักการต่าง ๆ แม่นยำดี แล้วคุณไม่อับโชคจนเกินไป คุณจะต้องประสบความสำเร็จในการนำเสนอแน่นอนที่สุด คุณคอยรับรางวัลตอบแทนความสามารถของคุณได้เลย อาจจะได้สองชั้น หรืออาจจะได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นไป ไม่อย่างใดก็อย่างหนึ่ง (หรือทั้งสองอย่าง) แต่ถ้าการณ์มันไม่เป็นอย่างนี้ คุณก็ควรจะไปรดน้ำมนต์สะเดาะเคราะห์เสียบ้าง แล้วคุณอาจจะโชคดีขึ้นกระมังครับ

(หนังสือประกอบการเขียน : Make It Worth His Time โดย David K. Lindo
ในหนังสือ The Toastmaster ประจำเดือน November 1975)