

ความจำเป็นในการพัฒนากลไกการบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ
เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

จากบทที่ที่แล้วจะเห็นได้ว่า ตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร ก่อให้เกิดการล้มล้างรัฐธรรมนูญ จึงส่งผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนรวม และต่อกลไกของระบอบคือ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และสภาผู้แทนราษฎร

โดยปกติแล้ว รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งกำหนดอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจของสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ไว้เพื่อเป็นหลักในการปกครองประเทศ ดังนั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงกระทำเมื่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็จะมีไม่มีการล้มเลิกบทบาทและอำนาจของสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน

สำหรับประเทศไทย การมีรัฐธรรมนูญมากถึง 15 ฉบับ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้นมา สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังหลักในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการทหารกับนักการเมือง ในเรื่องการจัดบทบาทและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีรูปแบบที่เด่นชัด 2 รูปแบบคือ

ก. รัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญและอำนาจแก่สถาบันการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน โดยมีคณะรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองซึ่งมีที่นั่งมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎร มีบทบัญญัติที่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง และแม้ว่าจะมีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งก็มีจำนวนน้อย และไม่ให้มีอำนาจทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเช่นนี้ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 เป็นต้น

ข. รัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญและอำนาจแก่ฝ่ายบริหารทัดเทียม หรือเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยไม่กำหนดเงื่อนไขว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร ในบางครั้งได้มีข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511) นอกจากนี้ยังยอมให้ข้าราชการสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และมีบทบัญญัติที่

ให้อำนาจวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งที่ติดเทียมกับอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 เป็นต้น

ลักษณะของรัฐธรรมนูญสองรูปแบบนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงสลับกันไปมาอยู่ตลอดเวลา ทกลิบปีที่ผ่านมารัฐธรรมนูญประเภทแรกถึงจะมีอายุการใช้บังคับอยู่ก็มักจะมีการปฏิวัติรัฐประหาร เพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญนั้นไป แล้วนำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งมาใช้แทน เช่นการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ.2495 ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 และนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาใช้บังคับ โดยให้มีสภาเดี่ยว สมาชิกสองประเภท ประเภทแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับประเภทที่มาจากกาเลือกตั้ง และใน พ.ศ.2519 ได้มีการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 และใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2519 ซึ่งให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากมาใช้แทน เป็นต้น

ในบางครั้งของการปฏิวัติรัฐประหาร ก่อให้เกิดการล้มล้างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย และใช้รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่ไม่เป็นประชาธิปไตยแทน เช่น การปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ซึ่งมีแต่สภาว่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกได้รับการแต่งตั้งทั้งหมด นอกจากนั้นยังไม่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งพรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎรเป็นเวลาถึง 10 ปี

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง มีผลกระทบต่อฝ่ายนิติบัญญัติและต่อสถาบันการเมืองในระบบประชาธิปไตย ทั้งในทางตรงและทางอ้อม¹

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ในทางตรงนั้นการเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลกระทบคือ การที่สภาถูกยุบ และการปฏิวัติรัฐประหาร ตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น ได้มีการประกาศยุบสภามาแล้วทั้งหมด 8 ครั้ง ครั้งที่ผ่าน

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) หน้า 195-197.

มาเป็นครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2535 โดยรัฐบาลชุดที่ 49 มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และการปฏิวัติรัฐประหารนั้นได้เกิดขึ้นมาแล้วทั้งหมด 10 ครั้ง โดยทั้งการยุบสภาและการปฏิวัติรัฐประหารมีประวัติความเป็นมาและสาเหตุที่แตกต่างกันออกไปดังนี้

การยุบสภา

การยุบสภาครั้งที่ 1 โดยรัฐบาลชุดที่ 8 มีพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี สาเหตุเนื่องจากรัฐบาลแพ้มติของสภา เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2481 จากการเสนอญัตติขอแก้ไขข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรของ นายถวิล อุดล ส.ส. จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายละเอียด รายรับรายจ่าย ประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ แต่คณะรัฐมนตรีแถลงว่าไม่สามารถกระทำได้ ผลการลงมติของที่ประชุมปรากฏว่ารับหลักการ 45 เสียง ไม่รับหลักการ 31 เสียง ดังนั้นในวันที่ 11 กันยายน 2481 รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาครั้งที่ 2 โดยรัฐบาลชุดที่ 13 มีหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2488 สาเหตุเนื่องจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 ซึ่งได้มีพระราชบัญญัติให้ขยายกำหนดเวลาให้อยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกถึง 2 ครั้ง นับเป็นเวลานานเกินควร ย่อมทำให้จิตใจและความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากห่างเหินจากเจตนา และความประสงค์อันแท้จริงของราษฎร และคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรเกิดขัดแย้งกันอย่างรุนแรง โดยสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เพื่อให้ลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดการปกครองตามลัทธิเผด็จการ

การยุบสภาครั้งที่ 3 โดยรัฐบาลชุดที่ 34 มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2516 ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากได้แสดงความจำนงขอลาออกจากสมาชิกภาพ จนสมาชิกที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ฉะนั้นจึงได้มีการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อจะได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่ให้เป็นการสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองขณะนั้น

การยุบสภาครั้งที่ 4 โดยรัฐบาลชุดที่ 36 มีหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 สาเหตุเนื่องจากรัฐบาลซึ่งมีพรรคร่วมรัฐบาลหลาย

พรรคเรียกว่า สหพรรค ต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง ได้กดดันรัฐบาลในเรื่องการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเพื่อต้องการเป็นรัฐมนตรี ประกอบจะมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในวันที่ 14 มกราคม 2519 ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ก็คงจะต้องเผชิญกับปัญหาการขาดเสถียรภาพ เช่นเดียวกันนี้เอง รัฐบาลจำต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่

การยุบสภาครั้งที่ 5 โดยรัฐบาลชุดที่ 42 มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 สาเหตุเนื่องจากได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนมีความเห็นทักท้วงกัน หากให้มีการเลือกตั้งตามวิธีใหม่ คือเลือกเป็นคณะแบบรวมเขตรวมเบอร์ อาจจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงทางการเมือง อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของระบบเศรษฐกิจ ความสามัคคีของชนในชาติ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงสมควรยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่

การยุบสภาครั้งที่ 6 โดยรัฐบาลชุดที่ 43 มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 สาเหตุเนื่องจาก รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดจำนวน 9 ฉบับ ในช่วงปิดสมัยประชุมประจำปี 2528 และนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2529 วันที่ 1 พฤษภาคม 2529 ปรากฏว่าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 - พ.ศ. 2529 ด้วยคะแนนเสียง 147 ต่อ 143 การที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเช่นนี้ เป็นเพราะเกิดความแตกแยกของพรรคการเมือง ทำให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน จึงสมควรยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่

การยุบสภาครั้งที่ 7 โดยรัฐบาลชุดที่ 44 มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531 สาเหตุเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ โดยมี ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์จำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลยกมือคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้ ในการประชุมวันที่ 28 เมษายน 2531 ทำให้รัฐมนตรีสังกัดพรรคประชาธิปัตย์จำนวน 16 คน ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 29 เมษายน 2531 ทำให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่ง

การยุบสภาครั้งที่ 8 โดยรัฐบาลชุดที่ 49 มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2535 โดยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 30 มิถุนายน 2535 เป็นต้นไป

เหตุผลในการยุบสภาครั้งนี้ได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ความว่า "ตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้กราบบังคมทูลฯ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ขอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะกิจ ในขณะที่ประเทศอยู่ในภาวะวิกฤตทางการเมือง เพื่อให้ได้ใช้กระบวนการทางรัฐสภาและรัฐธรรมนูญ คำนึงอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองกลับไปให้ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้พัฒนาเป็นปกติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง และมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น บัดนี้ เป็นเวลาอันสมควรที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั้นใหม่" ซึ่งต่อมารัฐบาลได้แถลงการณ์ถึงการยุบสภาครั้งนี้ดีกว่า เป็นเจตนารมณ์มาแต่แรกเมื่อครั้งที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 10 มิถุนายน 2535 โดยหวังจะให้คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เป็นคณะรัฐมนตรีในลักษณะเฉพาะกิจมีโอกาสรบริหารราชการแผ่นดินในระยะเวลายันจำกัด เพื่อแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศชาติ ตลอดจนคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองกลับไปให้ประชาชนนั้น เมื่อรัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาและเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จึงได้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และแนวทางดังกล่าว

การปฏิวัติรัฐประหาร

ครั้งที่ 1 วันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดย คณะราษฎร พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา และพันเอก พระยาทรงสุรเดชหลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นผู้นำ ด้วยสาเหตุของการปฏิวัติคือ

- รัฐบาลของกษัตริย์ไม่ได้ปกครองประเทศเพื่อประชาชน และได้กดขี่เบียดเบียนประชาชน
- เพื่อจัดการปกครองประเทศในรูปแบบการปกครองโดยรัฐสภา

ครั้งที่ 2 วันที่ 20 มิถุนายน 2476 คณะรัฐประหารนำโดย พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา พันโทหลวงพิบูลสงคราม นาวาโท หลวงศุภชลาศัย เป็นผู้นำ ซึ่งสาเหตุของการรัฐประหารในครั้งนี้คือ การที่คณะรัฐมนตรี ปิดสภาผู้แทนราษฎร และงดใช้รัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ 3 วันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 คณะรัฐประหารนำโดย พลโท ผิน ชุณหะวัณ

พลอากาศโท หลวงกาจสงคราม พลตรีสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พลตำรวจตรี เผ่า ศรียานนท์ เป็นผู้
นำการรัฐประหารในครั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า

- ประเทศชาติตกอยู่ในภาวะวิกฤติกาล ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเพราะขาดแคลนอาหาร ขาดเครื่องนุ่งห่ม สินค้าอุปโภค บริโภค มีราคาสูงมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมโทรมทางศีลธรรม อย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน
- การดำเนินงานของรัฐบาล และรัฐสภา ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหามิประสบความสำเร็จ

ครั้งที่ 4 วันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 คณะรัฐประหาร นำโดย จอมพล ป.พิบูลสงคราม
เป็นผู้นำ ด้วยสาเหตุจาก

- สถานการณ์ของโลกอยู่ในภาวะคับขัน ภัยแห่งคอมมิวนิสต์ได้แทรกซึมเข้ามาอย่างรุนแรงทั้งในคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา
- รัฐบาลไม่สามารถปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันในวงราชการได้ เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมโทรมมากขึ้น

ครั้งที่ 5 วันที่ 16 กันยายน 2500 คณะรัฐประหาร นำโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
เป็นผู้นำ โดยมีเหตุผลในการทำรัฐประหารครั้งนี้คือ

- รัฐบาลของจอมพล ป.บริหารประเทศไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน และไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้
- บ้านเมืองอยู่ในสภาพย่ำแย่ ประชาชนได้รับความทุกข์ยาก

ครั้งที่ 6 วันที่ 20 ตุลาคม 2501 คณะปฏิวัติ นำโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยมีสาเหตุในการทำปฏิวัติครั้งนี้คือ

- ภัยคอมมิวนิสต์คุกคามประเทศชาติ แทรกแซงทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ สังคม ก่อความวุ่นวายและความลำบากแก่รัฐบาลในการดำเนินงานบริหารประเทศ เป็นอันตรายต่อสถาบันต่าง ๆ ในสังคม ทำให้ต่างประเทศขาดความไว้วางใจ
- บุคคลบางกลุ่มแอบอิงใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เป็นเครื่องมือขัดขวางความก้าวหน้าของการทำงาน ทำลายความสงบและทำให้เกิดความแตกแยกสามัคคีในหมู่คนไทย
- เหตุการณ์ภายในนอกประเทศคับขัน อาจเกิดผลกระทบต่อประเทศได้ทุกขณะ

ครั้งที่ 7 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติ นำโดย จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้นำการปฏิวัติโดยมีสาเหตุคือ

- ภัยคอมมิวนิสต์คุกคามประเทศมุ่งหวังจะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปัจจุบัน
- สมาชิกรัฐสภาบางพวก อาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ใช้อิทธิพลทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา ก่อวาทกรรมการบริหารงานของรัฐบาลยุยงให้มีการกระทำที่กระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาลและกระทำการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน

ครั้งที่ 8 วันที่ 6 ตุลาคม 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน นำโดย พลเรือเอก สวัสดิ์ ชลออยู่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นผู้นำ โดยมีเหตุผลในการก่อการครั้งนี้คือ

- นิสิต นักศึกษา บางกลุ่มกระทำการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ อันเป็นส่วนหนึ่งของแผนการของคอมมิวนิสต์ และยังต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ที่เข้าจับกุม ทำให้สถานการณ์เกิดความระส่ำระสาย
- รัฐมนตรีบางคน นักการเมืองบางกลุ่ม และสื่อสารมวลชนหลายแห่งให้การสนับสนุนเหตุการณ์ร้ายอย่างแข็งขันและออกนอกหน้า
- รัฐสภามีความแตกแยก แม้จะเป็นนักการเมืองที่อยู่ในพรรคเดียวกันก็ตาม และมิได้ปฏิบัติตามอาณัติที่ประชาชนได้มอบไว้ให้เป็นการพันธสัญญาระบอบประชาธิปไตย จะดำเนินไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญได้
- การกระทำการก็เพื่อรักษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขให้ดำรงอยู่ตลอดไป

ครั้งที่ 9 วันที่ 20 ตุลาคม 2520 คณะปฏิวัติ นำโดย พลเรือเอก สวัสดิ์ ชลออยู่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเสริม ๗ นคร โดยอ้างสาเหตุดังนี้

- การบริหารงานของรัฐบาล ทำให้ความสามัคคีในหมู่ประชาชนและทรัพยากร มีความแตกแยก ข้าราชการหัวไหน ในการปฏิบัติราชการ การเศรษฐกิจ และการลงทุนของต่างประเทศลดลง และไม่แน่นอน จนยากจะแก้ไข
- การกำหนดระยะเวลาพัฒนาระบอบประชาธิปไตยออกเป็น 3 ขั้นตอน ตอนละ 4 ปีนั้น เป็นเวลานานเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน
- การจัดการเลือกตั้งทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2519 ที่มีอยู่นั้น ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์และอาจก่อให้เกิดความแตกแยกในสถาบันต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น สมควรที่จะมีการแก้ไข

ครั้งที่ 10 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศ โดยกลุ่มบุคคลประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ และพลเรือน ซึ่งเรียกว่า "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" ต่อมาเปลี่ยนเป็นสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นำโดย พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นหัวหน้า ประกอบด้วยรองหัวหน้าอีก 4 คน คือ พลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบก พลเรือเอกประพัฒน์ กฤษณจันทร์ ผู้บัญชาการทหารเรือ พลอากาศเอก เกษตร โรจนนิล ผู้บัญชาการทหารอากาศ พลตำรวจเอก สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ อธิบดีกรมตำรวจ และมี พลเอก อิศระพงษ์ หนูหนักดี รองผู้บัญชาการทหารบก เป็นเลขาธิการคณะรสช. โดยมีเหตุผลการยึดอำนาจ 5 ประการคือ

ประการแรก	พฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวง ของคณะผู้บริหารประเทศ ได้ฉวยโอกาสอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวก
ประการที่สอง	ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจ กดขี่ ช่มเหง ข้าราชการประจำที่ซื่อสัตย์สุจริต
ประการที่สาม	รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา
ประการที่สี่	มีการทำลายสถาบันทางทหารของนักรบการเมือง
ประการที่ห้า	มีการบิดเบือนคดี ล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ เมื่อปี พ.ศ. 2525 และคดีลอบสังหารบุคคลสำคัญ

ผลกระทบต่อองค์กรทางการเมือง

ในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลัง พ.ศ. 2501-2511 มีผลกระทบต่อองค์กรทางการเมืองโดยตรง คือการที่พรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสถาบันหลักของการปกครองแบบประชาธิปไตยต้องหยุดกิจกรรมทางการเมือง ทั้ง ๆ ที่ทั้งสองสถาบันทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองประเทศ การที่ประชาชนจะเห็นคุณประโยชน์ของพรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎร เพื่อที่จะได้สนับสนุนกิจกรรมของทั้งสองสถาบันให้เข้มแข็งมั่นคงได้นั้น ทั้งพรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรต้องมีโอกาสที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง โดยปราศจากการแทรกแซง โดยวิถีทางที่นอกเหนือไปจากวิถีทางรัฐธรรมนูญ (การปฏิวัติ, รัฐประหาร) การที่พรรคการเมือง มีการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ย่อมช่วยให้พรรคการเมืองมีเวลาในการจัดตั้ง พัฒนาบุคลากรทางการเมืองและขยายขอบเขตสาขาออกไปทั่วประเทศ เพื่อช่วยเชื่อมโยงผลประโยชน์และความต้องการของประชาชน กับนโยบายของรัฐ รับผิดชอบต่อ

ประชาชน และวางแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้น นอกจากนั้นการที่พรรคการเมืองสามารถมีเวลาปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง ก็จะมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างความเข้าใจ ความสำนึกและความกระตือรือร้นของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

การปฏิวัติรัฐประหารนั้น ทำให้กิจกรรมของพรรคการเมืองต้องชะงักงันในบางสมัย เช่น ระหว่าง พ.ศ.2501-2511 เป็นเวลาถึง 10 ปี ที่ไม่มีการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองถูกห้ามมิให้ปฏิบัติการ ดังนั้น กระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนก็ต้องหยุดลง ไปด้วย การขาดต่อเนื่องของการเลือกตั้งพรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎร เป็นเหตุทำให้พรรคการเมืองขาดโอกาสที่จะปรับปรุงองค์กร ขาดโอกาสที่จะชักจูงให้บุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถ เข้ามาเป็นสมาชิกพรรค และลงสมัครรับเลือกตั้งเพราะเห็นว่าเป็นการเสี่ยง และเป็นอาชีพที่ไม่มั่นคง การปฏิวัติรัฐประหารจึงมีผลกระทบต่อความเข้มแข็งของสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก เพราะประชาชนจะขาดโอกาสที่เห็นถึงคุณประโยชน์ของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

เนื่องจากประเทศไทยมีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง และแต่ละครั้งก็มีผลทำให้พรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรต้องหยุดการปฏิบัติงานไป พรรคการเมืองไทยจึงอ่อนแอเพราะไม่มีเวลาและโอกาสที่จะพัฒนาองค์กรได้ สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เช่นกัน การที่การเลือกตั้งมีอย่างไม่ต่อเนื่อง ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่สามารถเพิ่มความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้นได้²

การขยายตัวของระบบราชการ

ระบบราชการ นับได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญต่อโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของทุก ๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระบบการเมืองที่กำลังพัฒนา เช่นประเทศไทย นับตั้งแต่ปี 2475 ถึงปี 2522 ระบบราชการได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในแง่ของจำนวนกระทรวง ในปี พ.ศ. 2522 เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนกระทรวงในปี พ.ศ.2476 แล้วมีกระทรวงเพิ่มขึ้น 6 กระทรวง หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 85.71 เมื่อเปรียบเทียบกับในระดับกรม ปรากฏว่ามีกรมเพิ่มขึ้น 86 กรม หรือเพิ่มขึ้นกว่าเดิมถึง 1.91 เท่าเศษ (191.11%) ทางด้านระดับกองปรากฏว่า มีกองเพิ่มขึ้นถึง 1,121 กอง หรือเพิ่มขึ้นกว่าเดิมถึง 7.83 เท่าเศษ (783.92%) ดังตารางที่ 5

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช "ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ, 2530) หน้า 197-199

ตารางที่ 5

จำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการระดับกระทรวง
กรม กองหรือที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง กรม กอง ในปีต่าง ๆ

พุทธศักราช	จำนวน กระทรวง	จำนวน กรม	จำนวน กอง	ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น คิดจากปี พ.ศ. 2476		
				กระทรวง	กรม	กอง
2476	7	45	143	-	-	-
2484	10	49	317	42.85	8.80	121.68
2500	12	90	550	71.43	100.00	284.62
2512	12	113	827	71.43	151.11	478.32
2522	13	131	1,264	85.71	191.11	783.92

ที่มา : วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหาอุปสรรคและ
แนวโน้ม Position paper เสนอในการสัมมนาเรื่อง Thailand in the 1980's
Significant Issues, Problem, and Prospects จัดโดยสมาคมนักวิจัยมหา
วิทยาลัยไทย (TURA) 13-16 ธันวาคม 2522

วรเดช จันทรศร ได้ศึกษาถึงการขยายตัวของระบบราชการไทยในช่วงปี พ.ศ. 2512-
2522 ในระดับกรมสรุปว่าในช่วง 10 ปี การที่ได้มีการจัดตั้งกรมขึ้นมาใหม่ถึง 32 กรม นั้น มีกรม
เพียง 7 กรม หรือร้อยละ 21.87 เท่านั้นที่ได้มีการจัดตั้งใหม่ในลักษณะของการพัฒนาอย่างแท้
จริง และมีกรมเพียงกรมเดียวหรือร้อยละ 3.12 เท่านั้นที่ตั้งขึ้นมาโดยการยุบงานจากกรมอื่น
มารวมกัน เพื่อที่จะรวมลักษณะงานที่คล้ายกัน แต่ต่างฝ่ายต่างทำให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกันอย่าง
ถูกต้องมากยิ่งขึ้น ส่วนที่เหลืออีก 22 กรม (ซึ่งได้แก่กรมที่ได้ตั้งขึ้นมาโดยการขยายงาน และยก
ฐานะ 10 กรม ขยายงานแต่เพียงฐาน 5 กรม ตั้งใหม่ แต่ซ้ำซ้อนกับงานในกรมกระทรวงอื่น 7
กรม) หรือร้อยละ 68.75 นั้น ถือได้ว่าเป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ในรูปแบบต่าง ๆ กันทั้ง
สิ้น ซึ่งเป็นการยืนยันข้อสรุปผลการสัมมนา พัฒนากับบริหารซึ่งเป็นการสัมมนาระหว่างข้าราชการ
ระดับสูงในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ระหว่างวันที่ 9-20
ธันวาคม 2512 ข้อสรุปผลการสัมมนาดังกล่าวระบุว่า

"หน่วยราชการระดับกรมมีความต้องการจะขยายงานของตนออกไป โดยไม่มีขอบเขต เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง เครื่องอุปกรณ์ และเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานทุกด้านด้วยตนเอง เป็นอิสระและคล่องตัว เป็นการสร้างอาณาจักรครอบจักรวาลขึ้น ทำให้การควบคุมนโยบายอัตรากำลังการงบประมาณของหน่วยเหนือเป็นไปโดยลำบาก เนื่องจากความลึกลับซับซ้อนของงานต่าง ๆ"³

ในระดับกองก็เช่นเดียวกัน ในปี 2512 มีจำนวนกองทั้งหมด 827 กอง ในปี 2522 มีกองทั้งหมด 2,274 เพิ่มจากปี 2512 ถึง 713 กอง มีกองเพียง 116 กอง หรือร้อยละ 16.27 เท่านั้น ที่ได้มีการจัดตั้งใหม่ในลักษณะของการพัฒนาอย่างแท้จริง และมีเพียง 12 กอง หรือร้อยละ 1.68 เท่านั้น ที่ตั้งขึ้นมาโดยการยุบงานจากกองอื่นมารวมกัน เพื่อที่จะรวมลักษณะงานที่คล้ายกัน แต่ต่างฝ่ายต่างทำให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกันอย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น ส่วนที่เหลืออีก 536 กอง (ซึ่งได้แก่ กองที่ตั้งขึ้นมาโดยการขยายงานและยกฐานะ 293 กอง การขยายงานแต่ไม่เพิ่มฐานะ 149 กอง ตั้งใหม่แต่ซ้ำซ้อนกับงานในกอง กระทรวงอื่น 94 กอง) หรือร้อยละ 75.18 นั้นถึงได้ว่าเป็นกองจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ในลักษณะของการขยายขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ กันทั้งสิ้น⁴

การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น กลไกของระบบราชการมีแนวโน้มในการขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วในหลาย ๆ ด้าน เช่น ในด้านกำลังพล งบประมาณ และในด้านอื่น ๆ

การขยายตัวด้านอัตรากำลังพล

ในด้านของการขยายตัวในด้านกำลังพล จำนวนข้าราชการ พลเรือน ในช่วงปีงบประมาณต่างเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตลอดมา นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2500 จนถึงปีงบประมาณ 2527 ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 6

³ สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การแก้ปัญหาโดยวิธีซินติเกด ในการสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 25-36 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, IBID หน้า 8

⁴ เรื่องเดียวกัน

ตารางที่ 6

จำนวนและอัตราการขยายตัวของข้าราชการพลเรือนในปีต่าง ๆ

ปีงบประมาณ	จำนวนข้าราชการพลเรือน (คน)	ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น คิดจากปี 2500
2500	201,820	-
2506	243,890	20.8
2512	349,513	73.2
2518	503,924	149.7
2524	818,375	305.5
2527	909,678	350.7

- ที่มา : 1. สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย บรรพ 24-27
พ.ศ. 2506-2509
2. กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- เอกสารโรเนียวกองวิชาการ ก.พ. ตารางแสดงจำนวนข้าราชการ
และพนักงานทั่วประเทศในปีงบประมาณ 2512-2518
 - รายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน
ปี 2524 และ 2527

จะเห็นได้ว่า นับแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2500 มีจำนวนข้าราชการทั้งสิ้นเพียง 201,820 คน จนกระทั่งถึงปีงบประมาณ 2527 จำนวนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็น 909,678 คน คิดเป็นร้อยละ 350.7 จากจำนวนที่มีอยู่เดิมปี พ.ศ.2500 ซึ่งเฉลี่ยแล้วในแต่ละปีจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 12-13 นับว่าเป็นตัวเลขซึ่งค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับอัตราประชากรที่มีอยู่ประมาณร้อยละ 3 ต่อปี และอัตราเพิ่มขึ้นของงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นเพียงร้อยละ 10 ซึ่งอัตราเพิ่มของจำนวนข้าราชการพลเรือน เป็นเพียงส่วนหนึ่งของอัตรากำลังทั้งหมด หากรวมถึงอัตรากำลังประเภทที่เป็นลูกจ้าง ทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ก็น่าจะเห็นภาพของการขยายตัวด้านอัตรากำลังในภาคราชการมากขึ้น จากการศึกษาพบว่า ในปี พ.ศ.2512 อัตรากำลังเฉพาะส่วนที่เป็นลูกจ้างมีทั้งสิ้น 84,747 คน (แยกเป็นลูกจ้างประจำ 61,173 คน ชั่วคราว 23,574 คน) ในปี พ.ศ. 2523 ลูกจ้างมีทั้งสิ้น 636,557 คน และในปี พ.ศ.2527 มี 870,707 คน (แยกเป็นลูกจ้าง

ประจำ 233,913 คน และชั่วคราว 636,794 คน) ซึ่งกำลังเฉพาะอัตราเพิ่มของลูกจ้าง
เปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2527 พบว่ามีอัตราเพิ่มสูงถึงร้อยละ 927.5

การขยายตัวด้านงบประมาณ

จากการขยายตัวขององค์กร และอัตรากำลังในระบบราชการ ส่งผลให้รัฐต้องมีค่า
ใช้จ่ายในหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนสูงมาก ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 7

ตารางที่ 7

งบประมาณหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน : อัตราเพิ่มและเปรียบเทียบ

อัตราส่วนกับงบประมาณรวม ปี 2517-2526

(หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	เงินเดือน	ค่าจ้าง ประจำ	ค่าจ้าง ชั่วคราว	ค่าตอบแทน	รวม 1+2+3+4	อัตราเพิ่ม ร้อยละ คิดจาก(ปี 2517)	งบประมาณ รวม	เปรียบเทียบ อัตราส่วน
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(5)และ(7)	
2517	5,859.6	886.5	509.2	534.5	7,789.7	-	36,000.0	21.6
2518	8,266.3	1,305.4	569.1	699.8	10,840.6	32.9	48,000.0	22.6
2519	14,751.3	1,527.5	728.9	1,046.3	18,054.4	131.8	62,650.0	28.8
2520	16,695.7	1,879.3	651.6	1,193.3	20,419.9	162.1	68,790.0	29.7
2521	18,799.9	2,176.6	718.5	1,331.9	23,026.9	185.6	81,000.0	28.4
2522	21,400.0	2,501.7	756.2	1,422.2	26,080.1	234.8	92,000.0	28.3
2523	26,004.3	3,088.9	611.4	1,620.6	31,324.9	302.1	109,000.0	28.7
2524	34,408.7	4,073.8	691.2	1,865.1	41,038.8	426.8	140,000.0	29.3
2525	38,011.2	4,364.8	779.1	2,226.1	45,381.2	482.6	161,000.0	28.2
2526	47,007.6	5,267.6	863.21	11,175.7	64,314.1	725.6	177,000.0	36.3

ที่มา : รวบรวมและปรับปรุงจาก บัญรวม นาโชติ, วารสารข้าราชการ
(29 สิงหาคม 2527) : 3.

จะเห็นว่า นับแต่ปี พ.ศ.2517-2526 รัฐต้องใช้งบประมาณในหมวดนี้ถึงร้อยละ 29.5 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งตำแหน่งนี้ไม่รวมถึงงบประมาณทั้งหมดไปกับสวัสดิการที่รัฐมีให้กับเจ้าหน้าที่ โดยหากรวมแล้วยอดรวมอาจเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวทีเดียว

ในเรื่องของการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่าย หมวดเงินเดือนค่าจ้าง และค่าตอบแทนประจำปีนั้น จากตารางที่ 3 ก็เห็นได้ว่าในแต่ละปี อัตราเพิ่มดังกล่าวสูงมาก และในห้วงประมาณ 10 ปี คือ พ.ศ.2517-2526 ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นก็มีสูงถึง 725.6 จากปี 2517

จากตัวเลขที่แสดงถึงการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่าย หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนนี้ ก็เป็นการสะท้อนโดยตรงของการเพิ่มขึ้นหรือการขยายตัวในด้านอัตรากำลังขององค์กรในระบอบราชการ

จากการที่ระบอบราชการของไทยได้ขยายตัวออกในหลาย ๆ ด้าน ดังที่กล่าวมานั้น ได้เป็นปัญหาตลอดจนเป็นอุปสรรคที่สำคัญในตัวของระบบเอง โดยสรุปคือว่า⁵

1. การขยายตัวของระบบราชการไทยนั้น ไม่ได้เป็นการขยายตัวเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาของประเทศ แต่เป็นการขยายตัวเพื่อสร้างอาณาจักรให้เกิดขึ้นแก่หน่วยราชการทั่วไป ทั้งในระดับกรม และโดยเฉพาะระดับกอง

2. แนวโน้มแห่งการขยายตัวของระบบราชการไทยในลักษณะนี้มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น หากยังมีเพิ่มมากขึ้นเท่าใดแล้ว ก็จะเป็นการทวีปัญหาย่อย อันเป็นลักษณะเฉพาะขององค์การแบบระบบราชการที่มีอยู่แล้ว ตลอดจนก่อให้เกิดผลเสียหายในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

3. ยิ่งมีการขยายตัวของระบบราชการมากขึ้นเท่าไร ก็จะเป็นการเน้นให้ระบบราชการไทยมีการแก้ไขปัญหาทางด้านกระบวนการบริหาร ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหามาตรับเร็วในอ่างมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการสร้างเงื่อนไขให้มีการจัดตั้งหน่วยราชการใหม่ขึ้นมา แล้วก็ตั้งต้นแก้ไขปัญหาทางกระบวนการบริหารต่อไปเรื่อย ๆ โดยที่ไม่มีการคำนึงถึงผลผลิต (output) ที่จะเกิดขึ้นตามเป้าหมายขององค์การจริง ๆ แต่อย่างใด

⁵ วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบอบราชการไทย : ปัญหาอุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย และมูลนิธิ ฟอร์ดิช เอแบรท)

4. หากแนวโน้มแห่งการขยายตัวของระบบราชการไทยมีมากขึ้นเท่าไร ก็จะต้องเป็น การสร้างภาระหนักให้แก่รัฐบาลในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการมากยิ่งขึ้น อันจะมีปัญหา ลูกโซ่ผูกพัน ไปถึงปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ที่จะใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ ปัญหาการขึ้น เงินเดือนข้าราชการ ตลอดจนปัญหาในแง่ประสิทธิภาพที่ลดลงของข้าราชการไทยภายใต้สาเหตุ ต่าง ๆ

การขยายตัวและพัฒนาไกลของระบบราชการ กับผลกระทบต่อการทำงานที่ของนักการเมือง

ระบบราชการนั้นเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ใต้บรรลุป้า หมาย จึงมีความสำคัญอย่างมากในฐานะเป็นตัวแปรหลักที่ก่อให้เกิดการพัฒนาและสร้างประสิทธิผล ให้เกิดขึ้น โดยผู้ที่จะทำให้ระบบราชการมีการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือ ข้าราชการ ประจํา

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการคือเครื่องมือของรัฐ จะต้อง ฟังคำสั่งและอยู่ภายใต้การควบคุมของสถาบันการเมืองในระบบรัฐสภา และสถาบันหลักได้แก่ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ซึ่งเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและโดยอ้อม ตามลำดับ และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ในทางปฏิบัติแม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่ว ไปว่า การแบ่งแยกระหว่างงานนโยบาย (policy) และงานบริหาร (administration) โดยแจ้งชัดทำได้ยาก แต่เป็นที่รู้กันว่า ข้าราชการจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบาย และต้องไม่ก้าวก่ายหรือแก่งแย่ง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายเสียเอง คือจะต้องจำกัดบทบาทอยู่เพียง แค่การเป็นเครื่องมือ

ประการที่สอง ข้าราชการจะต้องปฏิบัติต่อกลุ่มผลประโยชน์ และสมาคมเอกชนต่าง ๆ อย่างมีไมตรี ประเด็นที่จะต้องเน้นในที่นี้ได้แก่ "เสรี" "เปิดเผย" และ "สมัครใจ" คือจะ ต้องยอมให้มีการจัดตั้งสมาคมหรือกลุ่มโดยเสรี ดำเนินการได้อย่างเปิดเผยและจัดตั้งขึ้นด้วยความ สมัครใจของสมาชิก ในระบอบประชาธิปไตยถือว่าสมาคมและกลุ่มผลประโยชน์ ที่เกิดขึ้นด้วยความ สมัครใจเป็นช่องทางสำคัญของประชาชนในการควบคุมรัฐบาล ในการเข้าร่วมในกระบวนการทาง การเมือง นอกจากนี้ ข้าราชการจะต้องไม่จัดตั้งสมาคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นเครื่องมือของ ระบบราชการ หรือต้องอิงอยู่กับระบบราชการ ในแง่ของการเงินและการดำเนินงานและมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนผลประโยชน์ และอิทธิพลของข้าราชการเอง



ประการที่สาม ข้าราชการจะต้องหลีกเลี่ยงไม่ให้กลุ่มอิทธิพลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งครอบงำหรือมีอิทธิพลเหนือระบบราชการ อันจะทำให้ระบบราชการเสียความเป็นกลางทางการเมือง และไม่อาจแสดงบทบาทในฐานะเป็นผู้ไกล่เกลี่ย (mediator) ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีผลประโยชน์ไม่เหมือนกันได้

ประการที่สี่ ข้าราชการจะต้องถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เป็นผู้ที่มีอำนาจและมีความชอบธรรม ภายในกำหนดเวลาที่จะชี้ว่าอะไรคือผลประโยชน์สาธารณะ หลักการข้อนี้ไม่เพียงแต่แสดงว่าข้าราชการเป็นเครื่องมือของรัฐเท่านั้น แต่ยังผูกมัดข้าราชการว่าจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงหรือขัดขวางในสิ่งที่ประชาชนได้ตัดสินใจไปแล้ว กล่าวคือ ข้าราชการต้องไม่เกี่ยวข้องในการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และต้องไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ประการที่ห้า ข้าราชการจะต้องซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองจากการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่เดียวกันการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ให้ความดีความชอบ ในระบบราชการจะต้องยึดหลักสากล และหลักความสามารถเป็นเกณฑ์ การใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการก็เช่นเดียวกัน จะต้องคำนึงถึงความถูกต้องทางวิชาชีพด้วย

ประการสุดท้าย ข้าราชการจะต้องยอมรับและภักดีต่อระบบบริหาร และระบบการเมือง ซึ่งข้าราชการเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของระบบ⁶

สำหรับประเทศไทย บทบาทของระบบราชการผันแปรได้ตามยุคตามสมัย และระบบราชการกับหลักความเป็นจริงก็อาจแตกต่างกัน ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ระบบราชการไทยมีลักษณะเป็นแบบถูกครอบงำโดยผู้นำ พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจล้นพ้น เป็นผู้จัดระเบียบสังคมเป็นศูนย์กลางของระบบสังคมการเมือง เป็นผู้ปกครอง โดยบารมี เป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตยและอยู่ในฐานะ

⁶ Joseph Lapalombara (ed.) Bureaucracy and Political Development (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1968) pp.51-53.

เป็นที่เคารพ ความชอบธรรมแห่งตำแหน่งอยู่ในฐานะเกินกว่าใครจะตั้งข้อกังขาหรือท้าทาย⁷

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบราชการได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวในด้านงบประมาณ กำลังพล และการขยายตัวในด้านอื่น ๆ และผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจบริหารเข้ามากำหนดนโยบาย ให้การทำงานของข้าราชการประจำ มีประสิทธิภาพก็คือ ข้าราชการการเมือง

ข้าราชการการเมืองนั้น คือผู้ที่กำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจเชิงคุณค่า (value judgement) โดยตรง การตัดสินใจว่าควรดำเนินนโยบายเช่นนี้เท่ากับเป็นการยอมรับว่า นโยบายนั้นดีกว่าทางเลือกด้านอื่น ๆ นักการเมืองสามารถอ้างความชอบธรรมในการเลือกและกำหนดคุณค่าได้ ก็เพราะการที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเป็นผู้กลั่นกรองและสะท้อนเจตนาารมณ์และความต้องการของประชาชน ส่วนข้าราชการประจำนั้นก็เป็นเรื่องของการปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือคุณค่าที่นักการเมืองกำหนดไว้

ความสัมพันธ์ของทั้งสองส่วนนี้ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (ends) กับวิธีการ (means) กล่าวคือ การเมืองเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ เพื่อการแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่ในสังคม ในการแบ่งสรรคุณค่าที่มีจำกัด แต่ความต้องการของกลุ่มคนในสังคมมีอยู่มากมายหลากหลายนี้ ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องกำหนดเป้าหมายของรัฐและใช้เป้าหมายนี้เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายในด้านต่าง ๆ เพื่อการแบ่งสรรปันส่วนคุณค่าดังกล่าว กลุ่มข้าราชการประจำยังช่วยให้มีการกระทำตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

การที่นักทฤษฎีการบริหารมีความเห็นว่า บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการมักก้าวก่ายกันอยู่เสมอในทางปฏิบัติ ก็เป็นเพราะในการบริหารนั้นข้าราชการไม่ได้ทำหน้าที่ดำเนินงานไปตามนโยบายเท่านั้น แต่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย ทั้งนี้ เนื่องมาจากข้าราชการปฏิบัติงานต่อเนื่องกัน มีความรู้และประสบการณ์ใกล้ชิดกับปัญหาการบริหาร ในลักษณะงานที่ทำอยู่ นักการเมืองซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งเพียงชั่วคราวและออกไปตามวิถีทางการเมือง

⁷ William J. Siffin, The Thai Bureaucracy (Honolulu : East-West Center Press, 1966), pp. 14-15.

ก็ย่อมจะต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการอยู่มาก ในด้านข้อมูลข่าวสาร และความเห็นในด้านต่าง ๆ ในการวางนโยบาย นักการเมืองยังขอความเห็นเกี่ยวกับทางเลือก ตลอดจนข้อดี ข้อเสีย ของทางเลือกแต่ละทางจากข้าราชการประจำอยู่เสมอ^๘ ซึ่งปัญหาในการก้าวก้าวในหน้าที่ของข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง เช่น

- รัฐมนตรีย้าย ปลัดกระทรวงไปเป็นที่ปรึกษาบ้าง ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีบ้าง
- รัฐมนตรีลี้ภัยย้าย หรือใช้อิทธิพลย้ายข้าราชการลงมาหลายระดับ แม้อำนาจตามกฎหมายจะอยู่กับปลัดกระทรวงและอธิบดี
- การเปลี่ยนตัวผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ โดยอ้างว่า "มาโดยการเมืองก็ไปโดยการเมือง"
- ไม่ได้วางระบบไว้ว่า ตำแหน่งใดเป็นตำแหน่งการเมือง ตำแหน่งใดเป็นตำแหน่งประจำ หรือตำแหน่งจ้าง โดยมีกำหนดเวลา
- ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนสหภาพแรงงาน พยายามวิ่งเต้นเข้าหานักการเมือง จนถึงรัฐมนตรี เพื่อหาทางไล่คนเก่าออกเพื่อตัวเอง และพรรคพวก จะได้เลื่อนไปแทน หรือไปแทนตำแหน่งที่ว่างเพราะเกษียณอายุ หรือหาทางขยายอัตราตำแหน่งใหม่
- นักการเมืองอาจเป็นฝ่ายริเริ่มเรียกร้องค่าตอบแทนจากข้าราชการพนักงานรัฐวิสาหกิจ ให้หาเงินมาช่วยพรรค โดยอ้างว่าต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมาก หรือบางครั้งถึงกับอยู่เบื้องหลังการประท้วงต่าง ๆ เพื่อไล่คนเก่าออกไปจะได้ตั้งคนของตนเข้าสวมตำแหน่งแทน^๙

สิ่งเหล่านี้จะเห็นได้ว่า ข้าราชการการเมืองมิได้ปฏิบัติตามหลักของอำนาจบริหาร โดยเป็นผู้วางหลักเกณฑ์กำหนดนโยบายให้ แต่ได้เข้าไปก้าวก้าวในการทำงานในอีกระดับหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

^๘ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530) หน้า 228-230

^๙ อมร รักษาสิทธิ์, ประชาธิปไตยหลายรส (กรุงเทพ : มุลนิธิคอนราด อเดนาวร์ 2532) หน้า 212

ในบางเรื่องนั้น ข้าราชการการเมืองก็อาจมีความชำนาญเฉพาะด้านน้อยกว่าข้าราชการประจำ ก็คือ ความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งข้าราชการประจำมีความต่อเนื่องมากกว่า ข้อได้เปรียบของราชการในด้านนี้มีผลให้ข้าราชการสามารถเข้าไปมีอิทธิพล และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายที่สำคัญ ๆ ได้มาก เพราะนักการเมืองจำเป็นต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์จากข้าราชการ นอกจากนี้ การขาดความชำนาญงานอาจทำให้นักการเมืองไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และทำการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปไม่ได้โดยยาก โดยเฉพาะในกรณีที่ฝ่ายการเมืองขาดหน่วยงานสนับสนุน (supporting staff) ที่จะช่วยหาข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายพิจารณา ร่างกฎหมายและอนุมัติโครงการตามพระราชบัญญัติงบประมาณ การขาดแหล่งข้อมูลของตนเองมีผลทำให้นักการเมืองต้องพึ่งรายงาน และข้อมูลของข้าราชการ ซึ่งอาจปกปิดข้อบกพร่องบางอย่างที่มีผลเสียต่อหน่วยงานของตน หรือเสนอแต่ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการขยายงบประมาณของส่วนราชการ โดยขาดการประเมินผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามโครงการนั้นก็ว่าได้

ในการทำงานของนักการเมืองนั้น ไม่ว่าจะ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี หรือแม้กระทั่งนายกรัฐมนตรียังขาดเจ้าหน้าที่ที่จะรองรับการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพได้ และจะอาศัยการรองรับจากข้าราชการประจำ ซึ่งมีหน่วยงานรองรับอยู่อย่างเดียวยังไม่ได้ เพราะยังไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอแก่ความต้องการของการปฏิบัติงานและเครื่องไม้เครื่องมือในบางอย่างก็ล่าช้าลงไปบ้าง ไม่ทันสมัย นอกจากนี้ นักการเมืองก็ยังอาศัยระบบการทำงานของพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดอยู่ ก็ไม่ได้เต็มที่ เพราะด้วยเหตุของบุคลากรและเครื่องไม้เครื่องมือ งบประมาณก็มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งต้องอาศัยหน่วยงานภายนอกเข้ามาให้การสนับสนุนการทำงาน เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ เข้ามาให้การสนับสนุนการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นในด้านข้อมูลข่าวสาร หรือการให้คำปรึกษาต่าง ๆ และในบางครั้ง ต้องอาศัยนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปเป็นที่ปรึกษา ไม่ว่าจะ เป็นในระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการ รัฐมนตรี แม้กระทั่งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ในสมัยรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการแต่งตั้งนักวิชาการหลายท่าน เข้าไปเป็นที่ปรึกษา โดยเปิดบ้านพิษณุโลกเป็นสถานที่ปฏิบัติงาน เพื่อที่จะผลักดันให้การทำงานของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นงานระดับนโยบายนั้น ได้มีมุมมองซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ และนับได้ว่าเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเพื่อการถ่วงดุลทางความคิด ระหว่างหน่วยงานของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง เพื่อให้เกิดความสมดุลขึ้น ในอีกแง่มุมมอง

หนึ่งนั้นอาจมองได้ว่า องค์กรที่มีอยู่เดิมของข้าราชการประจำนั้นยังไม่สามารถรองรับต่อการทำงานในปัจจุบันได้ เนื่องจากข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยีนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งต้องหาองค์กรที่สามารถรองรับเพื่อให้การทำงานดำเนินไปได้อย่างคล่องตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง

ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น การที่จะทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ หรือมีประสิทธิภาพนั้นก็จำเป็นที่จะต้องอาศัยหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็คือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยความเป็นจริงแล้ว การที่จะอาศัยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารที่จะสนับสนุนการทำงานนั้น ก็ทำได้อย่างไม่เต็มที่ เพราะเครื่องมือ อุปกรณ์ แม้กระทั่งกำลังคนหรือห้องทำงานที่จะสนับสนุนก็ยังไม่เพียงพอ แม้กระทั่ง งบประมาณการต่าง ๆ นั้น ก็ยังไม่เพียงพอหรือผู้ปฏิบัติงานที่จะรองรับการทำงานได้อย่างเพียงพอ ไม่มีผู้ที่จะช่วยวิเคราะห์ วิเคราะห์การทำงานในด้านนโยบายของรัฐบาล หรือแม้กระทั่งการให้คำปรึกษาแนะนำ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการทำงานต่อสังคมโดยรวม

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถที่จะพึ่งพาการสนับสนุนจากหน่วยงานที่สำคัญได้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในสภาพที่จะต้องพยายามช่วยเหลือตัวเอง ให้มากที่สุด และการช่วยเหลือตัวเองนั้นก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมของสมาชิกสภาผู้แทนแต่ละรายนั้น หมายความว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนจะได้มาซึ่งการสนับสนุน ต้องอาศัยความสามารถในการได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ และการช่วยเหลือตนเองของสมาชิกสภาผู้แทน ในการปฏิบัติหน้าที่ในสภา มีข้อจำกัดอยู่มาก เพราะข้อมูลที่จำเป็นไม่สามารถหามาได้ด้วยตัวเองอย่างเพียงพอ หรือหามาได้ก็มีปริมาณมาก จนไม่สามารถศึกษาได้ครบถ้วนด้วยตนเองตามลำพัง นอกจากนี้ ความรู้ความเข้าใจและความชำนาญในกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนในสภา ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กว่าความรู้ความชำนาญจะเกิดขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคงต้องใช้เวลานานพอสมควร ซึ่งส่วนใหญ่มักใช้เวลาในสมัยที่สองหรือสามจนกว่าจะเกิดความชำนาญและความสามารถตามกลวิธี หรือมีเทคนิคต่าง ๆ มากพอที่จะทำให้บทบาทของตนในสภามีความสำคัญจะเกิดผลได้ ตรงกันข้ามสมาชิกสภาผู้แทนที่มีความพร้อมด้วยพื้นฐานส่วนตัว เช่นมีการศึกษาสูง มีฐานะทางเศรษฐกิจดี หรือมีประสบการณ์ในราชการมานาน เป็นต้น สมาชิกสภาผู้แทนประเภทนี้จะมีความพร้อมมากกว่าที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนในสภาได้ ตัวอย่างเช่น สมาชิกสภาผู้แทนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี จะสามารถจ้างเจ้าหน้าที่เข้ามาช่วยงานของตนได้ จนบางครั้งอาจตั้งสำนักงานขึ้นโดยมีฝ่ายต่าง ๆ ที่จะคอยให้การสนับสนุนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทน สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนประเภทนี้มักจะมีความพร้อมและสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้มากกว่า

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกกลุ่มของตนเองว่า "กลุ่ม 21" จึงรวมตัวกันเพื่อหาสถานที่ทำงาน หาเจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานเต็มเวลา และมีนักวิชาการหรือผู้ที่ให้คำปรึกษาในเรื่องต่าง ๆ เข้ามาสนับสนุนสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้ และมีอุปกรณ์ เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ มากมาย เพื่อที่จะเป็นประโยชน์และอำนวยความสะดวกในการทำงานของสมาชิกกลุ่มนี้ ดังจะเห็นได้ว่า เหตุที่ต้องมารวมตัวกันก็เพราะว่าหน่วยงานที่จะให้ความสนับสนุนการทำงานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐนั้น ไม่อาจให้การรองรับการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งต้องชวนขวยหาทางเพื่อให้ได้มา ไม่ว่าจะเป็นอย่างอื่น ช่างสาร หรือคำปรึกษาต่าง ๆ จากหน่วยงานภายนอกที่ให้การสนับสนุน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมไทยโดยรวม

การเปลี่ยนแปลงในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา นั้น มีผลกระทบต่อการทำงานของผู้ที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องทางการเมือง โดยการที่จะต้องมีความตื่นตัว และพร้อมที่จะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสภาวะการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อที่จะสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารและปรับตัวให้เข้ากับสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไป

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศขึ้นมา นั้น ก็เนื่องมาจากรัฐบาลในสมัยนั้น ได้ตระหนักถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ ว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สุด เพราะเป็นปัญหาเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ซึ่งกำลังประสบปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ ประเทศชาติได้มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา และด้านอื่น ๆ แต่วิธีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทำกันในอดีตนั้น เป็นเพียงคิดแก้ปัญหาปัจจุบันที่เกิดขึ้นเท่านั้น ขณะเดียวกันผลเมืองของประเทศเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวคือ จาก 12 ล้านคน เป็น 25 ล้านคน ในเวลา 30 ปี ทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจรุนแรงยิ่งขึ้น

จากสภาพปัญหาดังกล่าว รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้จัดตั้ง "คณะกรรมการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษา" ขึ้นเพื่อศึกษาและแก้ไขปัญหามาอย่างจริงจัง และต่อมาก็ได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติ สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อจัดตั้ง "สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ" โดยให้มีบทบาทและหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ การวิเคราะห์และการศึกษาภาวะเศรษฐกิจซึ่งนำไปสู่เสถียรภาพ และพัฒนาการเศรษฐกิจการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับกำลังเงินและทรัพยากรอื่น ๆ ที่มีอยู่และที่อาจหามาได้ รวมทั้งที่จะสนองความต้องการด้านการเงินของรัฐบาล และข้อเสนอใด ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการใด ๆ ในอันที่จะส่งเสริมพัฒนาการเศรษฐกิจ ตลอดจนได้ส่งเสริมให้นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจทางด้านต่าง ๆ เข้ามา

บทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ จนประเทศไทยสามารถจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติได้สำเร็จในระยะเวลาเพียงหนึ่งปีเศษ

การมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจทำให้สภาเศรษฐกิจแห่งชาติแปรสภาพจากการเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีไปเป็นหน่วยงานกลาง ที่มีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ใช้ในการกำหนดแนวทางในการแจกจ่ายทรัพยากรระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยอาศัยแผนงานและโครงการเป็นจุดอ้างอิง แม้ว่าจะมีการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 แล้วก็ตาม แต่สภาเศรษฐกิจก็ไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจรองรับ เมื่อมีการประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจโดยลงพระปรมาภิไธย โดยองค์พระมหากษัตริย์ด้วยจึงทำให้แผนพัฒนาฯ เป็นเอกสารที่มีสถานภาพสูงเท่ากับกฎหมายฉบับอื่น ๆ และทำให้แผนพัฒนาฯ กลายเป็นกรอบอ้างอิงใหม่ กรอบอ้างอิงนี้มีความสำคัญต่อระบบราชการโดยตรง ในแง่ที่เป็นปัจจัยผลักดันให้ระบบราชการสามารถมีบทบาทนำในการเข้าไปแทรกแซงในวิถีชีวิตของประชาชนในสังคมได้มากขึ้น นับตั้งแต่วันจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาประเทศติดต่อกันมารวมทั้งสิ้น 7 แผนด้วยกัน โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ไปสิ้นสุดลงในปี 2539

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504-2509) นั้น เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจยุคใหม่ โดยรัฐได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้ได้ครอบคลุมสาขาการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐทุกด้าน แต่เน้นหนักโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน และการพลังงานเป็นต้น การที่รัฐทุ่มเทในโครงการเหล่านี้ก็เพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้มีการลงทุนในภาคเอกชน เพื่อเพิ่มผลผลิตทางสาขาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม จึงจะส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สอง (2510-2514) รัฐได้ทุ่มเททรัพยากรให้การก่อสร้างทางหลวง ระบบชลประทานและการพลังงานจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตภาคอุตสาหกรรมจากอุตสาหกรรมดั้งเดิมเป็นอุตสาหกรรมสมัยใหม่ เป็นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและผลิตผลการเกษตรที่เป็นสินค้าส่งออกมีเพิ่มมากขึ้น จากข้าว ไม้ และยาง เป็นปอ ข้าวโพด และมันสำปะหลังด้วย นอกจากนั้นก็มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ ทั้งโครงสร้างการนำเข้าและส่งออก มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาชีพและการจ้างงาน เกิดการขยายตัวของกรุงเทพและบริเวณรอบนอก ทำให้กรุงเทพกลายเป็นศูนย์กลางด้านการบริหารราชการ การพาณิชย์อุตสาหกรรม และการคมนาคมขยายตัวมากกว่าเมืองในภูมิภาคอื่น ๆ

และเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการกระจายรายได้ซึ่งนำไปสู่ ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มชน ในภาคต่าง ๆ เป็นอันมาก¹⁰

การดำเนินการของรัฐในการพัฒนาในระยะสิบปีแรก เป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียทางเศรษฐกิจ-สังคม ในเวลาต่อมาหลายประการในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (2515-2519) และแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (2520-2524) ได้เกิดปัญหาความมั่นคง ปัญหาดุลการชำระเงิน ปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาการเสื่อมโทรมทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นยังได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างรวดเร็วและรุนแรง อันมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการเงินและการค้าระหว่างประเทศที่เริ่มระส่ำระสายควบคู่ไปกับการลดค่าของเงินดอลลาร์ และการรวมกลุ่มขึ้นราคาน้ำมันของประเทศผู้ส่งน้ำมันออก

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจของโลกเริ่มทรุดตัวลง ทำให้การลงทุนในประเทศชะงักงัน ส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานอย่างรุนแรง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในเดือนตุลาคม 2516 เป็นเงื่อนไขสำคัญของการกลับคืนระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มเป็นปัจจัยในกระบวนการเมืองและการบริหารอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากที่ได้ว่างเว้นไปเป็นเวลานานนับตั้งแต่นั้นมา มิติทางการเมืองได้เข้ามามีส่วนสำคัญในการบริหารเศรษฐกิจมากขึ้นเป็นลำดับ

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (2525-2529) ผลจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่เกิดขึ้นทั่วโลก ระหว่างปี พ.ศ. 2518-2525 ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศกำลังพัฒนา มากกว่าเศรษฐกิจถดถอยในช่วงปี 2517-2518 เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันในปี 2522 และการดำเนินนโยบายการเงินอย่างรัดกุมของประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย เพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อ

¹⁰ ธวัชชัย ยงกิตติกุล, "แนวโน้มและปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1980" ใน สมศักดิ์ ชูโต (บรรณาธิการ) ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : ปัญหาสำคัญอุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2524) หน้า 36-38 และ วีรพงษ์ รามางกูร "การพัฒนากิจการเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1-4" ใน ตีรณ โง้วศิริมณี (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทย : การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2525), หน้า 80-88.

ประกอบกับความอ่อนแอของโครงสร้างเศรษฐกิจโลก อันเป็นผลมาจากการที่ปัญหาต่าง ๆ ได้ถูกสะสมพอกพูนขึ้นมาเรื่อย ๆ จึงทำให้ภาวะเศรษฐกิจถดถอยในช่วงนี้รุนแรงกว่าในช่วงปี 2517-2518 และรุนแรงกว่าที่คาดหมายเอาไว้มาก และทำให้เศรษฐกิจของไทยต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตที่สำคัญคือ ในด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศ ต่างก็ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของโลก โดยเฉพาะวิกฤตการณ์น้ำมันและการเปลี่ยนแปลงของตลาดการเงิน จนทำให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายเกินตัวในทุกๆระดับ คือทั้งระดับประเทศและระดับรัฐบาลและระดับประชาชน และส่วนโครงสร้างเศรษฐกิจอ่อนแอ ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาวะของโลกในยุคของน้ำมันแพง และยุคของการต่อสู้แข่งขันทางเศรษฐกิจโดยใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เข้าเพิ่มประสิทธิภาพได้ และนอกจากนั้นก็ยังมีขาดระบบการบริหารงานและความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ทั้งในด้านการเกษตรอุตสาหกรรม พลังงาน การคมนาคมขนส่งและการตลาด

การที่ระบบเศรษฐกิจไทย เผชิญกับความผันผวนอย่างรุนแรง แรงแกดตันนี้ทำให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องจัดการกับปัญหาทางการบริหารการพัฒนา โดยได้กำหนดเป็นนโยบายการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐไว้ในส่วนที่แปดของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ฉบับที่ 5 ความว่า

"การบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐในช่วงระยะเวลาดังกล่าว¹¹ จึงมักมุ่งไปในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าต่าง ๆ โดยมีได้มีการวางรากฐานปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นการแก้ปัญหาระยะยาวให้แก่ประเทศเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ไม่ได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงหรือปรับระบบบริหารงานเศรษฐกิจ ให้ทันกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจการเงินและการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมาย ทั้ง ๆ ที่แผนพัฒนาฯที่ผ่านมา ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกลไกบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐไว้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาประเทศ"¹²

¹¹ คือช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (2514-2519) และฉบับที่ 4 (2520-2524)

¹² แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5, ส่วนที่แปด บทที่ 1 หน้า 396

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้น ได้มีการสรุปประเด็นปัญหาโครงสร้างการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศที่ผ่านมาว่า ทำให้การแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติเป็นไปได้ยาก เพราะขาดแกนกลางในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติ จึงได้มีการเสนอให้มีองค์กรที่เป็น "แกนกลาง" เพื่อประสานนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติขึ้น โดยมีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ" ขึ้นเป็นแกนกลางในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติ รวมทั้งการสั่งการและเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ อีกด้วย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นกรรมการ และมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ¹³

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) ซึ่งหากจะกล่าวถึงในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 นั้น ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพียงร้อยละ 5.4 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนฯ คือร้อยละ 6.6 ต่อปี ทั้งนี้เนื่องจากได้รับผลกระทบโดยตรงและค่อนข้างรุนแรง จากการเปลี่ยนแปลงของตลาดโลก และเกิดภาวะสงครามของเศรษฐกิจโลกครั้งที่ 2 ขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2523-2525 ทำให้เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศอุตสาหกรรมขยายตัวในอัตราที่ต่ำ ด้วยเหตุนี้ประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นตลาดสินค้าออกที่สำคัญของไทย ได้ใช้นโยบายการเงินการคลังควบคู่ไปกับนโยบายกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างเข้มงวดยิ่ง ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอด ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสินค้าออกของไทยต้องประสบกับการแข่งขันที่รุนแรงมาก ราคาสินค้าออกหลัก ๆ ของไทย เช่น ข้าว น้ำตาล ยางพารา ดีบุก เป็นต้น ได้ตกต่ำลงอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ได้นำมามาตรการด้านต่าง ๆ มาใช้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศให้มีความมั่นคงขึ้น เช่น การปรับปรุงโครงสร้างและอัตราภาษีอากร การปรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทกับเงินดอลลาร์ เป็นต้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ ได้จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ในกรณีของปัญหาทางด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเงิน ปัญหาเงินออมขาดแคลน ปัญหาโครงสร้างการผลิตอ่อนแอ ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และปัญหาความไม่สมดุลในเรื่องแรงงาน

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 399

ภาวะเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา เศรษฐกิจไทยได้เติบโตอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง สาเหตุสำคัญ เนื่องมาจากภาคเศรษฐกิจหลักโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมและการส่งออกขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก และมีความหลากหลายของผลผลิตมากขึ้น ในเวลาเดียวกัน ภาคการก่อสร้างและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ก็ขยายตัวอย่างมากด้วย และภาคบริการก็มีความหลากหลายมากขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคการท่องเที่ยวและภาคการเงินที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว

การเติบโตของเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากเป็นเพราะการขยายตัวในภาคการผลิตต่าง ๆ แล้ว ก็ยังเป็นผลมาจากการปรับตัวที่ดีขึ้นทางการคลังของประเทศที่สำคัญ คือ การปรับตัวทางดุลงบประมาณที่เกินดุลเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายปี 2532 ก็ปรากฏภาพชัดเจนว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงนั้น เป็นการเติบโตที่รวดเร็วปราศจากฐานรองรับที่มั่นคง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการกระจายรายได้ ปัญหาความขาดแคลน Infrastructure อย่างรุนแรง โดยเฉพาะทางด้านคมนาคมขนส่ง ขนาดของท่าเรือ และท่าอากาศยาน ตลอดจนน้ำประปาและกระแสไฟฟ้า ในเวลาเดียวกันก็ปรากฏความรุนแรงของการขาดแคลนแรงงานฝีมือด้วย

จากภาวะการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวให้เกิดความวิตกกังวลต่อทางการว่า เศรษฐกิจไทยจะประสบกับปัญหาทางด้านโครงสร้างอย่างรุนแรงในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้มีความพยายามที่จะใช้มาตรการของนโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหานั้นที่เกี่ยวข้องในระยะสั้นเป็นหลัก

มาตรการของรัฐต่าง ๆ ประกอบกับผลกระทบจากสงครามอ่าวเปอร์เซีย ได้ก่อให้เกิดแรงกดดันทางด้านลบต่อเศรษฐกิจไทย ทำให้เศรษฐกิจชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่อง ในช่วงปี 2534 อย่างไรก็ตาม การลงทุนภาคเอกชนยังคงขยายตัวอยู่และเป็นปัจจัยสำคัญที่ค้ำจุนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศเอาไว้ ซึ่งก็เป็นสาเหตุที่ยังคงทำให้แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อไม่ชะลอตัวลงแต่อย่างใด

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539) สืบเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ฟื้นตัวและขยายตัวออกอย่างต่อเนื่อง ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.9 ต่อปี นับเป็นอัตราขยายตัวเฉลี่ยสูงสุดของการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ในขณะเดียวกัน โครงสร้างทางเศรษฐกิจได้ปรับตัวในลักษณะที่เปิดกว้างเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น โดยการค้าระหว่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์รวมของประเทศเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 60

ในปี 2529 เป็นร้อยละ 80 ในปี 2534

ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูงเช่นนี้ ได้แก่การขยายตัวของการส่งออกการลงทุน และการท่องเที่ยว นอกจากนั้น ภาวะเศรษฐกิจโลกยิ่งเอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาน้ำมันและอัตราแลกเปลี่ยนในประเทศอุตสาหกรรมได้ปรับตัวสูงขึ้น ตลอดจนความได้เปรียบของไทยในด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และอัตราค่าจ้างแรงงานที่ไม่สูงนัก ทำให้ฐานะการแข่งขันของไทยในตลาดโลกอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ จึงทำให้การลงทุนและส่งออกเพิ่มมากขึ้น

การขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่องมานั้น ทำให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวมหลายด้าน โดยเฉพาะฐานะการเงินการคลังของประเทศ การจ้างงาน และรายได้โดยส่วนรวม กล่าวคือ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจไทย และการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังที่รัดกุม ได้มีส่วนสร้างเสถียรภาพทางการเงิน และการคลังของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ให้อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ

ผลของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ในช่วงปีแรก นับตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 คือวันที่ 1 ตุลาคม 2534 เป็นช่วงที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เศรษฐกิจยังคงขยายตัวในเกณฑ์สูงร้อยละ 7.9 ถึงแม้ว่าจะเกิดวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียที่ยืดเยื้อมานานตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2533 ได้มีส่วนกดดันให้เศรษฐกิจทั่วโลกเริ่มชะลอตัว ขณะเดียวกันกับที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศที่ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวและลงทุน แต่รัฐบาลกลับดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยในอนาคตหลายประการ อาทิเช่น การนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ การปล่อยให้ราคาน้ำมันลอยตัวโดยเสรี การริเริ่มเป็นผู้นำในการตั้งกลุ่ม AFTA เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว นับจากช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 7 นั้น โดยเฉลี่ยแล้วเศรษฐกิจไทยมีอัตราการขยายตัวในเกณฑ์สูงถึงร้อยละ 7.7 ต่อปี ขณะที่อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยอยู่ที่ระดับร้อยละ 5.4 ต่อปี และหากตัดช่วงวิกฤตการณ์น้ำมันทั้ง 2 ครั้ง ซึ่งส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อในประเทศไทยพุ่งสูงผิดปกติออกไปแล้ว อัตราเงินเฟ้อของประเทศไทยก็อยู่ในระดับเฉลี่ยเพียงร้อยละ 3.1 ต่อปีเท่านั้น ซึ่งนับว่าต่ำมาก การขยายตัวทางเศรษฐกิจในเกณฑ์สูงพร้อม ๆ กับความสามารถในการรักษาเสถียรภาพภายในไว้ได้อย่างดี ในขณะที่การขาดเสถียรภาพภายนอกทั้งการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ยังอยู่ในวิสัยที่สามารถจัดการแก้ไข

ได้โดยไม่ยาก ดังนั้นความสามารถในการรักษาคุณภาพที่เน้นอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยคงความมีเสถียรภาพทั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ได้อย่างดี จึงสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจมาปรับใช้กับประเทศไทยได้อย่างน่าพึงพอใจ โดยได้รับการเกื้อหนุนจากความสามารถของประชาชนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขยายขอบเขตแห่งความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ตลอดจนการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่มีความยืดหยุ่นและระมัดระวังก็ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้ประเทศไทยมีความสามารถในการเผชิญกับภาวะกดดันจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เกิดขึ้นรอบด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเติบโตทางเศรษฐกิจของ ไทยที่มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องมีผลอย่างชัดเจนต่อการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการได้มีบทบาทสำคัญจนกลายเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของไทยในปัจจุบันแทนภาคเกษตรกรรม มากไปกว่านั้นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาที่สามทศวรรษ ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อหนุนต่อการสะสมศักยภาพทางเศรษฐกิจที่จะเสริมสร้างความสามารถด้านการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศได้อย่างสมศักดิ์ศรีต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศแล้ว ก็เชื่อมั่นว่าเศรษฐกิจไทยในอนาคตจะยังคงเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องดังเช่นอดีตที่ผ่านมา แม้อัตราการเติบโตจะลดต่ำลงกว่าที่เคยเป็นมาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ก็ตาม

ตารางที่ 8

ผลของการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

	อัตราเฉลี่ย ระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 2504-2509	อัตราเฉลี่ย ระยะแผนฯ 2 2510-2514	อัตราเฉลี่ย ระยะแผนฯ 3 2515-2519	อัตราเฉลี่ย ระยะแผนฯ 4 2520-2524	อัตราเฉลี่ย ระยะแผนฯ 5 2525-2529	อัตราเฉลี่ย ระยะแผนฯ 6 2530-2534
1. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ร้อยละ)	8.07	7.25	6.50	7.47	5.37	10.91
2. เกษตร	6.33	3.69	4.21	3.99	3.31	4.81
3. อุตสาหกรรม	11.17	10.06	11.26	8.48	5.70	15.57
4. ก่อสร้าง	12.88	6.67	2.82	5.51	6.23	17.77
5. บริการ	7.89	8.36	6.40	10.53	7.33	6.11
6. อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	1.87	2.38	10.84	11.58	2.84	4.68
7. การค้าระหว่างประเทศ (พันล้านบาท)สินค้าออก	11.28	14.45	41.35	108.37	179.80	502.19
8. (อัตรารายจ่ายตัว ร้อยละ)	8.70	4.11	31.48	20.14	9.55	25.67
9. สินค้าเข้า	13.56	24.83	54.39	153.36	234.27	659.78
10. (อัตรารายจ่ายตัว ร้อยละ)	11.60	8.13	23.10	25.17	3.20	31.86
11. ดุลการค้า	(2.28)	(10.39)	(13.05)	(44.99)	(54.47)	(157.59)
12. ดุลบัญชีเดินสะพัด	(0.54)	(3.39)	(5.04)	(37.38)	(35.29)	(99.01)
13. (สัดส่วนใน GDP ร้อยละ)	(0.74)	(2.51)	(1.68)	(6.34)	(3.76)	(4.84)
14. ดุลการชำระเงิน	1.77	(0.43)	1.99	(4.21)	8.37	67.90
15.ทุนสำรองระหว่างประเทศ (ล้านเหรียญ สรอ.) ฐานะการคลังรัฐบาล (ปีงบประมาณ)พันล้านบาท	646.18	959.42	1,574.82	2,670.68	2,935.04	10,957.76
16. รายได้ตามงบประมาณ	9.51	17.78	31.74	76.89	162.80	321.45
17. รายจ่ายตามงบประมาณ	10.62	24.08	42.14	99.27	192.20	281.69
18. ดุลเงินในงบประมาณ	(1.11)	(6.30)	(10.40)	(22.38)	(29.40)	39.76
19. ดุลเงินสด	(0.17)	(3.28)	(4.31)	(13.10)	(35.69)	60.94

ตารางที่ 9
การคาดการณ์ภาวะเศรษฐกิจไทยปี 2535-2539

	2535	2535(E)	2537(E)	2538(E)	2539(E)
แนวโน้มเศรษฐกิจโลก					
กลุ่มประเทศ จี 7	1.8	2.5	2.8	2.8	2.8
แนวโน้มเศรษฐกิจไทย					
การขยายตัวทางเศรษฐกิจ (% เพิ่ม)	7.5	8.1	8.5	8.3	8.3
ภาคเกษตรกรรม	3.1	3.4	3.4	3.3	3.5
ภาคอุตสาหกรรม	10.8	8.4	9.2	9.2	8.5
ภาคบริการ	6.5	9.1	9.2	8.8	9.1
อัตราเงินเฟ้อ (%)	4.1	5.0	5.5	5.7	5.9
การลงทุนรวม (%)	1.2	8.5	13.6	13.1	11.4
ภาครัฐบาล	-1.2	7.9	12.6	12.5	10.9
ภาคเอกชน	9.6	10.6	16.7	14.9	12.7
มูลค่าการส่งออก (พันล้านบาท)	836.0	958.4	1,095.5	1,252.6	1,422.8
มูลค่าเพิ่ม (%)	15.3	15.3	14.3	14.3	13.6
มูลค่าการนำเข้า (พันล้านบาท)	1,054.0	1,218.4	1,430.0	1,665.8	1,927.2
มูลค่าเพิ่ม (%)	8.4	16.1	17.4	16.5	15.7
ดุลการค้า (พันล้านบาท)	-218.0	-260.0	-334.6	-413.1	-504.4
(%) ใน GDP	-8.5	-8.9	-10.0	-10.8	-11.5
รายได้จากการท่องเที่ยว(พันล้านบาท)	-109.9	130.8	148.3	168.0	188.3
(% เพิ่ม)	-5.0	19.0	13.4	13.3	12.1
ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านบาท)	-171.0	-186.2	-247.1	-308.6	-383.4
(%) ใน GDP	- 6.4	-6.4	-7.4	-8.1	-8.7
สัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อ GDP	31.0	32.0	33.4	35.2	37.4

หมายเหตุ : E = ประมาณการเบื้องต้น

ที่มา : TDR Quarterly Review 1993

จากการที่ระบบเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจสากลนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น จะเป็นหลักในการช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคม ให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของประเทศ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญก็คือ การกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตทุรกันดารและห่างไกล รวมทั้งในเขตท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร เพื่อให้ท้องถิ่นหรือภูมิกษณนั้น ๆ ได้รับความเจริญก้าวหน้าไปตามแนวทางซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งได้ขยายงานโครงการพัฒนาชนบทที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นโดยตรง เช่น โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท โครงการพัฒนาชุมชน เป็นต้น การแก้ปัญหาความยากจน อันเป็นปัญหารากฐานของประเทศ เพื่อให้คนในชนบทอยู่ในฐานะพออยู่พอกิน สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในระดับหนึ่ง การกระจายรายได้ออกไปสู่ชนบทให้มากขึ้น โดยการเร่งรัดการผลิตภาคเกษตรให้เพิ่มมากขึ้น โดยอาศัยโครงการพัฒนาเร่งรัดการผลิต พร้อมทั้งกำหนดกระจายการพัฒนาภาคเกษตรเพิ่มขึ้น ตลอดจนเร่งการผลิตเพื่อการส่งออกให้เพิ่มมากขึ้น และเพิ่มรายได้ประชาชนในชนบท ด้วยการก่อให้เกิดการจ้างงานในระดับพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น

แต่จากการที่ภาวะเศรษฐกิจได้ขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว และในภาพรวมนั้นจะเห็นได้ว่า รายได้เฉลี่ยของบุคคลนั้นเพิ่มมากขึ้น แต่ถ้าจะพิจารณาทางด้านกระจายรายได้ จะเห็นว่าผลของการพัฒนานั้น ไม่ได้ช่วยให้ช่องว่างของรายได้ระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และพื้นที่ภาคต่าง ๆ เหลื่อมล้ำกันน้อยลง ตรงกันข้าม ความเหลื่อมล้ำของรายได้กลับยิ่งเพิ่มมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลในแต่ละภาค เช่น ในปี 2513 รายได้ถัวเฉลี่ยต่อบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประมาณ 1,750 บาท แต่ในภาคกลางมีถึง 6,151 บาท และถ้าพิจารณาจากอัตราการเพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของแต่ละภาคแล้ว ปรากฏว่ารายได้เฉลี่ยต่อบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.8 ต่อปี แต่ในภาคกลางเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 6.0 ต่อปี ทั้งนี้เป็นเพราะโครงการของรัฐที่ได้ดำเนินการนั้น ผลประโยชน์ตกอยู่เพียงประชากรบางส่วนที่อาศัยอยู่ใกล้โครงการขยายบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่รัฐสร้างขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในภาคกลางที่มีโครงการของรัฐไปลงทุนเป็นสัดส่วนสูง บุคคลเหล่านี้ซึ่งสามารถเพิ่มผลผลิตของตนได้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกลออกไป ฉะนั้นการที่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีการถือครองหรือเป็นเจ้าของทรัพยากรที่แตกต่างกันและการลงทุนของรัฐก็มีไม่เท่าเทียมกันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นผลให้ช่องว่างของฐานะทางเศรษฐกิจ มีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น รวมทั้งการกระจายรายได้ที่มีลักษณะไม่เสมอภาคกันมากยิ่งขึ้น จากปัญหาในเรื่องของความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และการแปรเปลี่ยนจากสังคมภาคเกษตรกรรมไปสู่สังคมในภาคการอุตสาหกรรมนั้น ปัญหาต่าง ๆ ที่ติดตามมากก็คือ การ

หลังไหลของคนชนบทเข้าสู่เมืองหลวง อันเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากภาคเกษตรกรรมซึ่งมีปัญหาด่าง ๆ เช่น ผลิตผลราคาตกต่ำ ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินซึ่งต้องอาศัยกลไกของรัฐและกลไกทางการเมืองเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาด่าง ๆ เหล่านี้ และผู้ที่ประชาชนในชนบทใกล้ชิด และฝากความหวังเพื่อให้ช่วยแก้ปัญหาด่าง ๆ ก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจากปัญหาด่าง ๆ ที่เกิดขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือกลไกทางการเมืองที่จะสามารถแก้ปัญหาคความเดือดร้อนให้ได้ในระดับหนึ่งนั้น ทำให้เกิดความคาดหวังในตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ว่าสามารถใช้กลไกทางการเมือง ช่วยแก้ปัญหาด่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ประกอบกับการที่ได้รับความรู้ในเรื่องของประชาธิปไตยในช่วงของการเลือกตั้งทำให้เกิดความตื่นตัวในทางการเมืองมากขึ้น เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถช่วยจัดการกับปัญหาด่าง ๆ ได้ และความคาดหวังก็อยู่ที่ระบบการเมือง โดยมีตัวแทนคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น สามารถที่จะรองรับในปัญหาด่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ แต่การที่ ส.ส. จะปฏิบัติหน้าที่ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีส่วนงานหรือมีผู้ช่วยคอยรับฟังปัญหาด่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2533 ได้อนุมัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งมีผู้ช่วยดำเนินงานได้ถึง 3 คน โดยผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนนั้นต้องมีความรู้ความชำนาญงานในส่วนงานหรือในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นอย่างดี สามารถควบคุมรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายและไม่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความคิดริเริ่ม รู้จักใช้ดุลพินิจพิจารณา สามารถตัดสินใจภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ซึ่งมีหรือได้รับมอบหมายทั้งยังต้องเป็นศูนย์กลางของการติดต่อประสานงาน และการร่วมมือระหว่างหน่วยงานประชาชนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้งานดังกล่าวลุล่วงไปด้วยดี

สรุป

จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในช่วงเหตุการณ์ในเดือน พฤษภาคม 2535 มีการเดินขบวนของกลุ่มชนชั้นกลาง เพื่อเรียกร้องให้ พลเอกสุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี และกลุ่มผู้สืบทอดอำนาจเผด็จการซึ่งเข้ามาบริหารบ้านเมืองจากการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ให้ลาออกจากตำแหน่งทางการเมืองไปจนกระทั่งถึงช่วงของการเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคม 2536 นั้น เป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งที่สำคัญมากอีกครั้งหนึ่ง โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบอบอำนาจเผด็จการโดยคณะทหาร ไปเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งนั้น แสดงให้เห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่นั้นยอมรับในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ซึ่งแก้ปัญหาด่าง ๆ โดยสันติวิธี ไม่มีการใช้กำลังรุนแรงมากกว่าที่จะอยู่ภายใต้การปกครองโดยอำนาจเผด็จการ และยอมรับที่จะใช้เวทีของรัฐสภานั้นแก้ปัญหาด่าง ๆ ของบ้านเมือง

จะเห็นว่า หลังจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ในช่วงนั้น รัฐสภาจะมีบทบาทมากเพราะเพิ่งจะผ่านวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ที่ไม่ใช่รัฐสภาเป็นเวทีแก้ไขปัญหา การโอนถ่ายอำนาจ จึงไปสู่รัฐสภา มาก โดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีบทบาทมากในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เป็นประชาธิปไตย มีการซ่อนเงื่อนไขบางอย่างไว้ โดยแก้ไขให้เป็นประชาธิปไตยฉบับสมบูรณ์ มีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งนั้น และด้วยเหตุที่ฝ่ายนิติบัญญัตินั้นต้องมีบทบาทสำคัญในช่วงนี้ องค์กรที่จะรองรับการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพก็คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวที่จะรองรับ แต่ในขณะเดียวกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรที่รองรับฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ ความอ่อนแอ ความไม่มีประสิทธิภาพและไม่พร้อมทั้งทางด้านเทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสารที่จะสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหาร ซึ่งมีระบบราชการเป็นองค์กรรองรับการทำงาน ซึ่งมีความพร้อมทั้งบุคลากร อุปกรณ์ และข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสามารถเห็นได้ชัดถึงความพร้อมในประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะมีอำนาจ มีบทบาท แต่ขาดพื้นฐานของระบบการทำงานที่ดีแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาของการที่ฝ่ายการเมืองอ่อนแอกว่าฝ่ายราชการ

ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวที่รองรับการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย การเสนอและพิจารณาญัตติต่าง ๆ การมีแหล่งข้อมูลข่าวสาร คณะผู้ช่วยงาน คณะทำงานฝ่ายวิชาการคอยให้คำแนะนำและปรึกษา และเพื่อประสิทธิภาพของการทำงานในหน่วยงานนี้ จำเป็นจะต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการพัฒนาข้อมูลข่าวสารที่บริการแก่ฝ่ายนิติบัญญัติให้เท่าทันกับการขยายขอบเขตงานของรัฐ ความสลับซับซ้อนของปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เพื่อให้สามารถทำหน้าที่หลักอันได้แก่ การออกกฎหมาย และการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้

อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะมีบทบาทกว้างขวางมากน้อยเพียงใด และขอบเขตของความเหมาะสมขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอย่างไรนั้น จะต้องพิจารณาถึงหน้าที่หลักสำคัญ ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติ และจัดสร้างขีดความสามารถในการรองรับหน้าที่หลักนั้น มิได้หมายความว่าต้องสร้างระบบราชการขนาดใหญ่ให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะต้องหาจุดเหมาะสมที่จะพัฒนาองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งแม้จะมีขอบเขตและกำลังงาน-คนไม่เท่ากับของระบบราชการ แต่ก็อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติภารกิจหลักขั้นต่ำของฝ่ายนิติบัญญัติที่ดีได้