

บทที่ 5

สาเหตุการขยายตัวของระบบราชการ

การขยายตัวของระบบราชการ เป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญซึ่งพบได้ในทุก ๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา ที่สถาบันราชการเป็นสถาบันหลักที่มีความต่อเนื่องทางอำนาจมาโดยตลอด เช่น ในประเทศไทย ซึ่งพบว่ามี การขยายตัวของระบบราชการอยู่ในอัตราที่สูงมาก นับตั้งแต่สมัยปฏิรูประบบราชการ ปี พ.ศ. 2435 ซึ่งได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นกระทรวง กรมต่าง ๆ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งการขยายตัวอันครอบคลุมทั้งการขยายตัวในด้านโครงสร้าง-องค์กร และการขยายบทบาทหน้าที่ ก็มีสาเหตุและปัจจัยที่เอื้ออำนวยมากมาย นอกเหนือไปจากการเพิ่มขึ้นของภารกิจในการพัฒนาประเทศ โดยในที่นี้สามารถจำแนกสาเหตุออกได้ ดังนี้คือ

1. ปัจจัยภายในระบบราชการ ได้แก่
 - 1.1 ปัญหาโครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กร
 - 1.2 ความไม่ชัดเจนในขอบข่ายหน้าที่ของหน่วยงาน
 - 1.3 นโยบายและแนวความคิดของหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ
2. ปัจจัยภายนอก ได้แก่
 - 2.1 นโยบายทางการเมืองและการพัฒนา
 - 2.2 การสนับสนุนและความช่วยเหลือจากภายนอก

1. ปัจจัยภายในระบบราชการ

1.1 ปัญหาโครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กร

ระบบราชการไทยมีรากฐานการจัดระเบียบการบริหารราชการมาตั้งแต่ครั้งการปฏิรูประบบราชการ ในสมัยรัชการที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2435 ซึ่งเริ่มจัดรูปแบบขององค์การบริหารราชการในส่วนกลางโดยการจัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวงด้วยกัน โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์หลักอยู่ 4 ประการ ได้แก่

1. การป้องกันประเทศ
 2. การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง
 3. การเก็บภาษีอากรและรายได้ต่าง ๆ ของรัฐ
- และ 4. บริหารกิจการที่เป็นการประจำให้มีประสิทธิภาพ

ซึ่งล้าหลังเพียงเป้าหมาย 4 ประการดังกล่าว การจัดโครงสร้างการบริหารและการจัดระเบียบราชการ แต่เดิมอาจสามารถบริหารราชการได้ไม่ยุ่งยากนัก โดยให้แต่ละกระทรวงรับผิดชอบแต่ละเป้าหมายตามล้าหลัง เช่น กระทรวงกลาโหมรับผิดชอบการป้องกันประเทศ กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง กระทรวงการคลังรับผิดชอบการเก็บภาษีอากรและรายได้ต่าง ๆ ของรัฐ นอกเหนือจากนั้นก็ให้แต่ละกระทรวงทำงานประจำในหน้าที่ของตนไป โดยแต่ละกระทรวงหรือส่วนราชการมีอำนาจเดิมในการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมของตนเอง มีเสนาบดีหรือเจ้ากระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา โดยไม่จำเป็นที่จะต้องพูดถึง "ระบบแผน" และ "การประสานงาน" เพราะเป็นเรื่องที่ต่างหน่วยต่างทำ ไม่เกี่ยวข้องกัน ทุกคนต่างทำงานภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ที่เคยเป็นอยู่ก็มิได้ดำรงอยู่นานนัก ผลจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศทำให้สภาพแวดล้อมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ขอบเขตภารกิจของรัฐก็ขยายออกไปมากขึ้น โดยนอกจากจะทำหน้าที่เดิมแล้ว ยังรับภารกิจการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย ซึ่งภารกิจการพัฒนานี้เอง ไม่ใช่เป็นเรื่องของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งจะสามารถทำได้แต่เพียงผู้เดียว หากเป็นเรื่องที่ทุกหน่วยงานล้วนต้องรับผิดชอบร่วมกัน และเมื่อเป็นเรื่องที่ต้องรับผิดชอบและดำเนินการร่วมกัน ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการจัดองค์การ และการประสานงานซึ่งกันและกัน โดยการจัดองค์การก็คือ การวางระเบียบให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การหรือหน่วยงานสมดุลกันโดยกำหนดว่าใครมีหน้าที่ทำอะไร มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพียงใด ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้¹ และการประสานงานก็คือ การจัดให้องค์การ

¹ Bo Bengtsson, "Rural Development Research - the Role of Power Relation," SAREC REPORT, pp. 51-56.

ต่าง ๆ ได้ทำงานร่วมกันภายใต้วัตถุประสงค์หรือแผนที่ได้กำหนดไว้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน²

แต่หลักการดังกล่าวมิได้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเพียงพอสำหรับระบบราชการไทย ดังกล่าวคือ ในเรื่องการจัดองค์การนั้น ก็ยังมิได้รวมหน้าที่รับผิดชอบในการทำงานเดียวกันไว้ในหน่วยงานเดียว และมีได้มีกำหนดขอบข่ายหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ไม่สามารถระบุได้ว่า หน่วยงานใดคือหน่วยปฏิบัติการ หน่วยงานใดเป็นหน่วยวิชาการและหน่วยใดเป็นหน่วยสนับสนุน เพราะทุก ๆ หน่วยงานต่างทำหน้าที่เหมือนกัน หมดเสียด้วยกัน การประสานงานทั้ง 4 รูปแบบอันได้แก่³ 1. การประสานงานโดยใช้แผนและนโยบาย 2. การประสานงานในรูปคณะกรรมการ⁴ 3. การประสานงานโดยใช้วิธีรวมหน่วยงาน และ 4. การประสานงานโดยใช้ระบบงบประมาณก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศูนย์กลางอำนาจการระดับต่าง ๆ ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ประสานงานได้อย่างจริงจัง

ด้วยปัญหาเหล่านี้ ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของตนเองเหมือนที่เคยปฏิบัติ และเมื่อได้รับผลกระทบจากความหลากหลายของกิจกรรม อันเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศ ทำให้ต่างหน่วยต่างอ้างความรับผิดชอบและขยายขอบข่ายหน้าที่ขององค์การของตนเอง เพื่อรองรับเป้าหมายที่เปลี่ยนไปโดยลำพัง จนเกิดเป็นปรากฏการณ์การขยายตัวของระบบราชการ ซึ่งสามารถจำแนกปัญหาได้ดังนี้ คือ

1.1.1 ปัญหาการจัดรูปงานกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดส่วนราชการ

ปัญหาการขยายตัวและความซ้ำซ้อนของโครงสร้างองค์การของระบบราชการ เป็นที่ทราบกันดีตลอดมาในทุกยุคทุกสมัย ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 2 ซึ่งมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี (10 ธันวาคม 2475 - 1 เมษายน 2476)

² ประทาน คงฤทธิศึกษากร, อ้างแล้ว, หน้า 104.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

⁴ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารงาน," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ 6 (กรกฎาคม 2508) : 34-37.

ได้ระบุว่า⁵ "...คณะกรรมการราษฎรเห็นว่า รัฐบาลทุกกระทรวง กรม ที่เป็นอยู่ยังมีภารกิจว่่าถ่ายไม่สมควรแก่ภาวะ จึงได้คิดจัดวางโครงการเสียใหม่ คณะกรรมการราษฎรได้ตั้งอนุกรรมการขึ้นพิจารณาและอนุกรรมการได้ทำไปแล้วเกือบสำเร็จ..."

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีคำกล่าวทำนองที่จะแก้ไขหรือปฏิรูประบบราชการ โดยการจัดรูปองค์การใหม่มาโดยตลอด แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วก็ยังมีได้มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง นัก การแก้ไขหรือการจัดรูปงานที่เกิดขึ้น เป็นเพียงการแก้ไขในจุดย่อย มิได้มองอย่างภาพรวมตามหลักการ ซึ่งจะเห็นได้จากในปัจจุบันนี้ ก็มีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดส่วนราชการ และจัดอัตรากำลัง ยกตัวอย่าง เช่น⁶

1. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
2. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
3. กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
4. กองจัดวางระบบงาน สำนักงานประมาท

ซึ่งความหลากหลายของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดส่วนราชการไทย ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ขาดการมองภาพรวมเดียวกัน ทำให้ความพยายามแก้ไขปัญหา กลายเป็นการเพิ่มพูนปัญหาให้แก่ระบอบราชการไทยมากขึ้น การอนุมัติให้ขยายหน่วยราชการก็มีได้พิจารณาหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยราชการทั้งหมดเป็นหลัก แต่พิจารณาอนุมัติเฉพาะคำขอจากกระทรวง กรม เป็นเรื่อง ๆ ไป ก่อให้เกิดการขยายตัวของหน่วยราชการต่าง ๆ จำนวนมาก ในลักษณะที่เหลื่อมล้ำซับซ้อนกัน ซึ่งลักษณะเช่นนี้ก็เป็นที่มาของความเห็นของ วิลาศ สิงหวิสัย ที่ว่า

ระบบราชการไทย ยังเคยได้รับการจัดรูปงานหรือปฏิรูปกันใหม่แบบทั้งระบบ ไม่เคยมีการวางแผนกันว่า หน่วยงานไหนมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่แค่ไหน อย่างไร และจะประสานงานกันอย่างไร การเปลี่ยนแปลงที่มีอยู่บ้างก็เป็นการมองเฉพาะปัญหาเป็นจุด ๆ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่เคยมีการมองกันอย่างเป็นระบบ

5

สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, นโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, 2521), หน้า 2.

6

ม.ร.ว. จันทร์แรม สิริโชค วรทัต, แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงราชการพลเรือน (อัครสาเนา), หน้า 4.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดรูปงานก็ไม่ได้เป็นโครงสร้างเดียวกัน การจัดโครงสร้าง-องค์การ ก็มีหน่วยหนึ่งรับผิดชอบไป เรื่องกำลังคนก็อีกส่วนหนึ่ง งบประมาณก็เป็นอีกส่วนหนึ่ง ต่างฝ่ายต่างทำกันไปตามหน้าที่และอำนาจของตน ซึ่งบางครั้งก็ไม่ได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แทนที่จะเกิดผลดีกลับเป็นผลเสียทำให้ไม่สามารถควบคุมทิศทางและกำกับดูแลส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง... ส่วนราชการต่าง ๆ ก็อาศัยช่องว่างหรือความไร้ระเบียบอันนี้พยายามที่จะขยายตัวและดำเนินการต่าง ๆ ของตนเองมากขึ้น เช่น หากขอตั้งกรม หรือกองยังไม่ได้ ก็ให้เป็นส่วนราชการภายในไปก่อน มีคนมีงบประมาณดำเนินการ... หรือกรณี ขอย้ายอัตรากำลังประเภทข้าราชการจาก ก.พ. ยังไม่ได้ ก็ของงบประมาณจากสำนักงบ ฯ โดยตรง มาจ้างลูกจ้างไปก่อน และพอตั้งหรือขยายไปแล้วก็ยุบหรือเลิกได้ยากมาก เช่น กรมโยธา ก็มีกองไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กองประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งควรจะยุบได้แล้ว แต่ก็ไม่ยุบกลับหันไปจ้างงานอื่น เช่น ดูแลเรื่องน้ำสะอาด เป็นต้น...

... เช่นเดียวกันในเรื่องของการพัฒนาชนบท มีความคิดเบื้องต้นว่าจะรวมงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทของส่วนราชการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ในโครงสร้าง กชช. มีการตั้งอนุกรรมการถึง 9 คณะ ทำให้ทำมากลับกลายเป็นว่า พอส่วนราชการขอขยายตัวแบบปกติไม่ได้ก็กลับมาขอผ่านอนุกรรมการเหล่านี้ เช่น ในเรื่องกำลังคน ก็ขอฝ่ายอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพข้าราชการ เพื่อการพัฒนาชนบท...⁷

1.1.2 ปัญหาในเรื่องสมรรถนะของศูนย์กลางบริหารราชการ

ในเรื่องของศูนย์กลางบริหารราชการ ก็เป็นความจำเป็นที่สำคัญประการหนึ่งของระบบราชการที่จะเป็นเครื่องซึ่งถึงประสิทธิภาพในการควบคุมและกำหนดแนวทางของส่วนราชการต่าง ๆ โดยรูปการบริหารราชการปกติ ระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ศูนย์กลางคือสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ละกระทรวงคือ สำนักงานปลัดกระทรวง แต่ละกรมก็มีสำนักงานเลขานุการกรม และในส่วนภูมิภาคก็มีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอตามลำดับ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ศูนย์กลางบริหารราชการในระดับต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สามารถทำหน้าที่อำนวยความสะดวกได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากขีดจำกัดของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากลักษณะที่ศูนย์กลางเหล่านี้ได้รวมเอางานขึ้นปฏิบัติการเข้าไปไว้มากเกินไป ทำให้งานเกี่ยวกับ

7

สัมภาษณ์ วิลาส สิงห์วิสัย, รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 3 กันยายน 2530.

นโยบายและการประสานงานกับส่วนราชการอื่นลงไป⁸ กล่าวคือ

ในระหว่างกระทรวง สำนักนายกรัฐมนตรี ก็ได้แสดงบทบาทในฐานะเป็นศูนย์กลางบริหารราชการของกระทรวงต่าง ๆ ในทางปฏิบัติสำนักนายกรัฐมนตรีก็กลับกลายเป็นหน่วยงานปฏิบัติการที่รวมงานต่าง ๆ ไว้มากมาย จนดูเหมือนว่าฐานะของสำนักนายกรัฐมนตรีก็คือกระทรวง กระทรวงหนึ่งเท่านั้น

ในระดับกระทรวง ซึ่งตามโครงสร้างการบริหารราชการจะมีสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางอำนาจ แต่อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดหลายประการ กลับทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงไม่สามารถแสดงบทบาทดังกล่าวได้ ข้อจำกัดเหล่านี้ ได้แก่

1.1.2.1 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงว่า "...มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวงและราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ"

ซึ่งจะเห็นได้ว่าจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ตาม ปว. 218 ไม่เพียงพอที่จะยกฐานะยกฐานะสำนักงานปลัดฯ ให้สามารถเป็นศูนย์กลางในการบริหารกระทรวงได้อย่างแท้จริง ไม่สามารถที่จะกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง รวมตลอดถึงไม่สามารถที่จะวางแผนและจัดรูปร่างระหว่างกรมต่าง ๆ ในสังกัดให้สอดคล้องต้องกันได้

1.1.2.2 โครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวง ไม่เหมาะสมที่จะรองรับภารกิจดังกล่าว ตัวอย่างเช่น กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 4 ให้มีการจัดส่วนราชการดังนี้คือ

ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย

1) กองกลาง

⁸ บันทึกสรุปความเห็นของอนุกรรมการฯ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารในการพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการของรัฐ, 2516. หน้า 2 (อัครสำเนา)

- 2) กองคลัง
- 3) กองแผนงาน⁹
- 4) กองตรวจและรายงาน
- 5) กองการเจ้าหน้าที่
- 6) กองการข่าวและการต่างประเทศ
- 7) กองงานคณะกรรมการควบคุมการประกอบอาชีพวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม
- 8) กองการสื่อสาร

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานจังหวัด

ซึ่งจากโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการที่เป็นอยู่ ก็เห็นได้ว่าทั้ง ๆ ที่ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของสำนักงานปลัดกระทรวง เป็นไปเพื่อ การควบคุม กำกับดูแล กระทบต่าง ๆ ในสังกัด แต่ภาะหน้าที่ดังกล่าวกลับไม่มีโครงสร้าง-องค์กร รองรับโดยตรงแต่อย่างใด การแบ่งส่วนราชการที่มีอยู่ เป็นไปเพื่อบริหารงานภายในของสำนักงานปลัดเองมากกว่า ดังนั้นการติดต่อประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ ในระดับกรม จึงมักมีลักษณะเพียงการติดต่อตามระเบียบงานสารบรรณ โดยมีปลัดกระทรวงเป็นผู้ลงนามในหนังสือราชการของกรมต่าง ๆ ที่ทำในนามกระทรวง ซึ่งประเด็นนี้เองจากข้อสรุปการสัมมนา ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างานของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม 2527 ก็ยอมรับในปัญหาดังกล่าว โดยมีความเห็นว่า "...การแบ่งส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เท่าที่เป็นอยู่เป็นการเพียงพอเพื่อบริหารราชการประจำของสำนักงานปลัด ๆ เองมากกว่า แต่บทบาทหน้าที่หลักที่ควรทำคือ การอำนวยความสะดวกและประสานงานกับกรมต่าง ๆ ในกระทรวง ซึ่งมีขอบเขตหน้าที่มากมาย กลับหาหน่วยงานมารับผิดชอบไม่ได้"¹⁰

⁹ ปัจจุบันกองแผนงานได้ยกฐานะเป็นสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย มีฐานะเทียบเท่ากรมกรมหนึ่ง แยกตัวออกจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามประกาศคณะปฏิวัติที่ 319 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2525.

¹⁰ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ปัญหาการบริหารราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เสนอที่กระทรวงมหาดไทย 4-5 สิงหาคม 2527, (อัดสำเนา), หน้า 5.

1.1.2.3 ความไม่ชัดเจนระหว่างภารกิจในสายงานหลัก (line) และสายงานช่วย (staff) ของสำนักงานปลัดกระทรวง

จริงอยู่ในกรณีนี้สำนักงานปลัดกระทรวง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย นอกจากบทบาทในฐานะเป็นศูนย์อำนวยความสะดวกแล้ว ยังมีบทบาทในฐานะกรม ๆ หนึ่งด้วย ซึ่งมีเป้าหมายหน้าที่เกี่ยวกับราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามการบริหารราชการต้องตระหนักอยู่เสมอว่าอะไรคือเป้าหมายหลัก และอะไรคือเป้าหมายรอง แต่ในข้อเท็จจริงกลับพบว่าปรากฏการณ์ที่นำเป้าหมายรองมาเป็นเป้าหมายหลัก กล่าวคือสำนักงานปลัดกระทรวงกลับมุ่งเน้นที่จะขยายบทบาทในฐานะหน่วยปฏิบัติการ มีงานต่าง ๆ อยู่ในความรับผิดชอบมากมาย อาทิเช่น งานศูนย์รับอพยพจากสงครามอินโดจีน งานพัฒนาตามพระราชดำริ และอื่น ๆ ทำให้บทบาทในการเป็นหน่วยงานอำนวยความสะดวกลดลงไป ซึ่งภาพดังกล่าวสะท้อนลงไปถึงส่วนราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงในระดับภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานจังหวัดด้วย ที่มีขอบข่ายความรับผิดชอบมากมายทั้งงานพิธีการ งานรับเรื่องราร้องทุกข์ งานสารบรรณและธุรการของจังหวัด งานการข่าวและประชาสัมพันธ์ งานราชการชายแดน งานการประชุม งานสื่อสาร และอื่น ๆ อีกมาก ทำให้บทบาทเกี่ยวกับงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดลดความสำคัญลง ดังที่ อรรถพร บุญรัตพันธ์ ผู้อำนวยการแผนพัฒนาจังหวัด สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ได้กล่าวว่า

...สำนักงานจังหวัดไม่ค่อยเล่นบทบาทในฐานะเป็นศูนย์อำนวยความสะดวกระดับจังหวัดเท่าใดนัก แต่กลับไปทำงานประจำ งานพิธีการ และกิจการของจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ ทำให้งานจัดทำแผนและการประสานงาน กลายเป็นงานหนึ่ง ๆ ของอีกหลาย ๆ งานเท่านั้นเอง ซึ่งไม่ตรงกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่เราได้ตั้งไว้ ผลก็คือสำนักงานจังหวัดแทบจะไม่รู้ด้วยซ้ำว่าหน่วยงานอื่นในจังหวัดเขากำลังทำอะไรกัน ขยายบทบาทกันไปแค่นั้น และทำงานซ้ำกันที่ใดบ้าง จะรู้ก็แค่เพียงงานของตนเอง¹¹

1.2 การขาดหน่วยงานแผนที่เข้มแข็ง

การจัดองค์การระบบราชการไทยในอดีตในรูปกระทรวง ทบวง กรม มีเพียงหน่วย

¹¹

สัมภาษณ์นายอรรถพร บุญรัตพันธ์, ผู้อำนวยการฝ่ายแผนพัฒนาจังหวัด สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, 26 ตุลาคม 2530.

งานหลัก (line agency) และหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก (auxillary agency) เช่น กองกลาง กองคลัง เป็นต้น มิได้คำนึงหรือเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานที่ปรึกษา (staff agency) เพราะภารกิจส่วนใหญ่เป็นการบริหารงานประจำปกติ แต่เมื่อประเทศได้ก้าวเข้าสู่ยุคการพัฒนา การจัดทำแผนถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วน เพราะจะช่วยให้สามารถคาดการณ์อนาคตได้อย่างถูกต้องแน่นอน ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือที่จะช่วยประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ได้ด้วย เนื่องจากภารกิจการพัฒนาได้เป็นของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ

เมื่อความจำเป็นของการมีหน่วยงานแผนมีมากขึ้น จึงอยู่ที่โดยโครงสร้างก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยวางแผนขึ้นในระดับต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ที่ได้มีการจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น เป็นองค์กรในการวางแผนระดับชาติ และได้พัฒนากลายเป็นสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในสังคมปัจจุบัน หรือในระดับกระทรวง กรม ก็ได้มีการจัดตั้งกองแผนงาน หรือกองวิชาการขึ้น โดยบางกระทรวงอาจยกฐานะหน่วยแผนขึ้นมีฐานะเทียบเท่ากรม เช่น สำนักเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตามการจัดตั้งหน่วยแผน แม้จะเป็นความจำเป็นแต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะประกันถึงประสิทธิภาพในการบริหารแผนและการประสานงานได้ หากหน่วยแผนนั้นไม่เข้มแข็ง หรือได้รับการยอมรับจากหน่วยปฏิบัติเพียงพอ ซึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สำหรับในระดับชาติว่า หน่วยที่รับผิดชอบด้านการวางแผนพัฒนา การงบประมาณ และกำลังคนยังขาดการประสานงานกันอยู่ ทำให้ความพยายามในการพัฒนาไม่ประสานสอดคล้องกันอย่างที่ควรจะเป็น ซึ่งสภาพปัญหานี้ก็ได้คือ เนื่องมาถึงในระดับกระทรวง กรม ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานวางแผนระดับกระทรวง ยังมีได้มีบทบาทในการเสนอแนะนโยบายและจัดทำแผนงาน โครงการตลอดจนกำหนดวงเงินงบประมาณของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนงานโดยส่วนรวมแต่อย่างใด ปรากฏการณ์ที่พบเสมอก็คือ กรมและกองต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่หลักของกระทรวง มักจะเป็นหน่วยที่เสนอแนะนโยบายและแผนงานโดยตรงต่อส่วนกลาง โดยให้ความสำคัญกับหน่วยวางแผนน้อย เช่น กรมสามารถติดต่อโดยตรงกับสำนักงบประมาณ เพื่อเสนอแผนงบประมาณของกรมในโครงการต่าง ๆ ในขณะที่เดียวกันการจัดทำงบประมาณ กองวิชาการหรือกองแผนงานก็ได้มีบทบาทในการกำหนดวงเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนที่จัดทำขึ้น กลับเป็นหน้าที่ของกองคลัง

กรณีตัวอย่างกระทรวงมหาดไทย หน่วยวางแผนระดับกระทรวง ก็คือสำนักนโยบาย และแผนมหาดไทย ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกับหน่วยงานวางแผนของกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งไม่สามารถแสดงบทบาทในการเสนอแนะนโยบาย และจัดทำแผนงานโครงการ ตลอดจนกำหนดวงเงินงบประมาณของหน่วยงานได้ดังที่ มนุษย์ วัฒนโกเมร ได้ให้ทัศนะว่า

บทบาทของสำนักนโยบายและแผน ในหลักการมันก็คือหลักการ แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ มันเป็นเรื่องที่ต้องยอมรับกันว่ามีปัญหา ประการแรกคือ เรื่องการยอมรับของกรมต่าง ๆ ต่อ สนม.มท. แต่เดิม สนม. ตั้งขึ้นมาใหม่ ๆ ไม่ได้ขึ้นกับปลัดกระทรวง แต่ขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขณะนั้นคือ รมว.ประภาส ซึ่งถือได้ว่าจุดกำเนิดมัน เกิดขึ้นจากการเมือง ทำให้ข้าราชการและกรมต่าง ๆ มองว่า สนม. เป็นองค์กรทางการเมือง นี่คือการไม่ยอมรับในจุดแรกแม้พอเปลี่ยนมาอยู่ภายใต้ปลัดกระทรวงในภายหลัง ความรู้สึกนี้ก็ยังไม่หมดไปทีเดียว... โดยทางการเขาอาจจะยอมรับ แต่ในทางพฤติกรรมก็มีการปฏิเสธกันบ้างมีความพยายาม เบี่ยงออกเพื่อขยายหน่วยงาน และเพื่ออะไรคือมีอะไรของเขา นอกจากความไม่ยอมรับในส่วนลึกนี้แล้ว ในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของ สนม. ก็ไม่มีสิทธิที่จะไปวางรูปงาน วางโครงสร้าง หรือกำหนดนโยบายให้กับกรมต่าง ๆ เป็นอำนาจของกรมเอง เราทำได้แค่วางแผนงานแบบแผนลอย ซึ่งก็ส่งมาจากกรมต่าง ๆ อีกทอดหนึ่ง ไม่ว่าจะแบ่งแผนออกเป็นกี่สาขาก็ตามก็ยังเป็นแผนลอย ไปยุ่งเรื่องวงเงินไม่ได้ เพราะเป็นอำนาจของอธิบดีของกรม ซึ่งสามารถติดต่อโดยตรงกับสำนักงบประมาณได้ มีอำนาจโอนเงินงบประมาณได้ เพราะฉะนั้นอาจเรียกกระบวนการวางแผนงานแบบนี้ได้ว่า เป็นเพียงการขีดเส้นแบ่งพื้นที่กันทำมากกว่า เพราะทุกกรมก็ยังสามารถมีโครงการได้เหมือนที่เคยทำ ยังได้รับงบประมาณเหมือนเดิม เรื่องน้ำ รพช. ก็ได้ พช. ก็ได้ โยธาก็ได้ และอีกหลายหน่วยงานก็ยังคงได้"¹²

จากคำกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงฐานะของหน่วยแผนในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะหน่วยแผนระดับกระทรวง ซึ่งยังไม่สามารถแสดงบทบาทของหน่วยวางแผนที่เข้มแข็งที่สามารถวางแผนงาน โครงการ และการงบประมาณของหน่วยปฏิบัติได้ เนื่องมาจากข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารแผนงาน และการยอมรับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้โอกาสในการที่จะควบคุม กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานเป็นไปได้ยาก หน่วยงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกรม ยังคงความเป็น

12

สัมภาษณ์ นายมนุษย์ วัฒนโกเมร, ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, 21 กันยายน 2530.

เอกเทศ ในการที่จะกำหนดแผนงานและการดำเนินงานของตนเองได้ค่อนข้างสูง. ซึ่งความเป็นเอกเทศนี้เองก็เป็นปัจจัยประการหนึ่งที่เชื่ออำนวยการให้แต่ละหน่วยงานสามารถขยายบทบาทของตนเองออกไปได้ ทำนองเดียวกันหรือคล้ายกันกับปรากฏการณ์ที่เคยเกิดขึ้นก่อนหน้าที่จะมีระบบแผนงาน

จากปัญหาทั้งสามได้แก่ ปัญหาการจัดรูปร่างกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดส่วนราชการ ปัญหาเรื่องสมรรถนะของศูนย์กลางบริหารราชการ และการขาดหน่วยวางแผนที่เข้มแข็ง อันเป็นองค์ประกอบของปัญหาโครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กรของระบบราชการไทย ก็ส่งผลทำให้ระบบราชการไม่สามารถที่จะจัดรูปร่าง วางแผนและประสานงานกันได้อย่างแท้จริง ทำให้หน่วยราชการในระดับต่าง ๆ สามารถกำหนดแนวทางและดำเนินงานของตนเองได้อย่างค่อนข้างอิสระ และแน่นอนด้วยความอิสระ. ดังกล่าวโอกาสที่หน่วยราชการจะขยายตัวเองและขยายบทบาทอันเป็นพฤติกรรมปกติขององค์กร ย่อมเป็นไปได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป เกิดความหลากหลายของภารกิจ อันเนื่องมาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศมากขึ้นซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ ยังไม่ได้รับการจัดการอย่างจริงจัง แม้ว่าโดยยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบท จะได้พยายามจัดระเบียบการบริหารการพัฒนาชนบทขึ้น เช่น ระเบียบบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 แต่โครงสร้างและการจัดการโดยส่วนใหญ่ของระเบียบการบริหารการพัฒนายังคงครอบงำและล้นคั่งอาศัยโครงสร้างและการจัดการของระบบราชการที่มีอยู่แต่เดิม เช่น ศูนย์กลางบริหารการพัฒนา ในระดับกระทรวงก็ยังคงอาศัยโครงสร้างสำนักงานปลัดกระทรวง หรือหน่วยวางแผนก็ยังคงยังเป็นหน่วยเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานระดับกรมก็ยังคงมีความสำคัญของการ เป็นผู้ปฏิบัติ

1.2 ความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของระบบราชการ ดังที่ Max Weber ได้กล่าวไว้ก็คือ เป็นระบบที่การบริหารงานกระทำไปภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามตัวกฎหมาย ซึ่งก็หมายความว่า ด้วยขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนี้เอง เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้องค์กรในระบบราชการสามารถบริหารงานและดำเนินกิจกรรมการให้บริการแก่ประชาชนได้ และเช่นกันระบบราชการที่ดี ก็ต้องมีความชัดเจนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองอันจะก่อให้เกิดลักษณะการแบ่งงานกัน ทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ไม่ก้าวก่ายและซ้ำซ้อนซึ่งกันและกัน

ซึ่งในประเด็นนี้สำหรับระบบราชการไทยกลับพบว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ของ ส่วนราชการ นับตั้งแต่ได้มีการปรับโครงสร้างและจัดตั้งส่วนราชการระดับกระทรวง กรม พ.ศ. 2435 กลับพบว่ากฎหมายที่กำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ชัดเจนเพียงพอ หากเป็นเพียงการกำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะส่วนราชการ ระดับกระทรวงในลักษณะกว้าง ๆ ไม่มีขอบเขตที่แน่ชัด เช่น ประกาศคณะปฏิวัติที่ 216 และที่ 218 ซึ่งเป็นเสมือนหัวใจในการแบ่งส่วนราชการก็ระบุแต่เพียงว่ากระทรวงมีอำนาจและขอบข่ายหน้าที่อะไรบ้างอย่าง กว้าง ๆ (ดังตารางที่ 22) ขณะเดียวกันส่วนราชการระดับกรม ซึ่งมีความสำคัญมากในฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติการ ก็ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน แต่กลับระบุไว้ในประกาศคณะปฏิวัติที่ 218 ข้อ 32 ว่า

กรมที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือทบวง หรือ ความพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการของกรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม นั้น ซึ่งก็เท่ากับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้แต่ละกรมเอง เป็นผู้กำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยรองรับด้วยกฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของกรม

ตารางที่ 22 ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ปว.

ส่วนราชการ	ขอบข่ายอำนาจหน้าที่
สำนักนายกรัฐมนตรี	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำงบประมาณแผ่นดิน และราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือราชการอื่น ๆ ซึ่งมีได้อยู่ภายในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดโดยเฉพาะ
กระทรวงกลาโหม	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันราชอาณาจักร
กระทรวงมหาดไทย	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น บำบัดทุกข์บำรุงสุข การพัฒนาชนบทและชุมชน การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การส่งเสริมควบคุมและคุ้มครองการใช้แรงงาน การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันสาธารณภัย

ตารางที่ 22 (ต่อ)

ส่วนราชการ	ขอบข่ายอำนาจหน้าที่
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	การผังเมือง การโยธาและการราชทัณฑ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร การชลประทาน การประมง การปศุสัตว์ การป่าไม้ การพัฒนาที่ดินและการสหกรณ์
กระทรวงพาณิชย์	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์และกิจการทาง เศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง เนื่องกับการพาณิชย์ รวมตลอดทั้งการซื้อขายและแลกเปลี่ยน สินค้า การควบคุมและส่งเสริม เกี่ยวกับกิจการค้าและการประกันภัย
กระทรวงศึกษาธิการ	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรม
กระทรวงสาธารณสุข	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การควบคุม อาหารและยารวมทั้งสิ่งทีอาจ เป็นพิษหรือ เป็นภัยแก่สุขภาพและ การควบคุมกิจการกาชาด
กระทรวงอุตสาหกรรม	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ ทรัพยากร ธรณี และพลังงานปรมาณู
ฯลฯ	

ความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนี้ ดังที่ มีชัย ฤชุพันธ์ ได้ให้
ทัศนะไว้ว่า

กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเรา เขียน เพียงแต่ว่ากระทรวงมีอำนาจ
อย่างไร และเขียนอย่างกว้าง ๆ แต่สำหรับกรมที่เรามี 133 กรม นั้น มีเพียงบางกรม
เท่านั้นที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ กรมทั่วไปไม่มีการกำหนดไว้ ดังนั้นแต่ละกรม
ก็ทำงานไปตามที่อธิบดีแต่ละกรมอยากจะทำ การขยายงานก็มีการขยายกันมากมาย
การแบ่งส่วนราชการของกรมนั้นมิได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่กันไว้ในกองต่าง ๆ ผลจาก
การนั้นทำให้กรมต่าง ๆ แม้ในกระทรวงเดียวกันก็ทำงานซ้ำซ้อนกัน ในกรมบางกรมแต่
ละกองก็ทำงานซ้ำซ้อนกัน ทางที่เราจะคิดว่าควบคุมความซ้ำซ้อนไม่ให้เกิดขึ้นได้ ต้อง
ให้กรมและกองทุกกองในกรมนั้นระบุอำนาจหน้าที่ของกองแต่ละกอง และเพื่อให้มีการ
ควบคุมดูแลว่าจะมีการระบุที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน และมีการตั้งอัตราไปทำงานที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน
หน่วยงานที่เราคิดเห็นว่าจะ เป็นกลางที่สุดในการควบคุม เรื่องนี้คือ ก.พ. เราจึงกำหนด



ให้ ก.พ. เสนอความคิดเห็นในการแบ่งส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมทั้งหลาย เพื่อ ก.พ. จะได้คอยดูแลในการกำหนดหน้าที่ของกองต่าง ๆ ข้ำซ้อนกับหน่วยงานกองอื่นในกรมนี้หรือกองอื่น ๆ ในกรมอื่น ๆ หรือไม่ จะได้ยับยั้งได้ทัน นั่นก็เป็นจุดหนึ่งที่เรากำลังแก้ไข¹³

หรือดังที่ ประธาน สุวรรณมงคล ได้ให้ความเห็นว่า¹⁴

การที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงไม่มีการกำหนดให้ชัดเจน เปิดโอกาสให้หน่วยราชการระดับกรม กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองซึ่งเป็นการ เอื้ออำนวยให้มีการสร้างอาณาจักรของหน่วยงาน โดยการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ "บุกรุก" เข้าไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งได้ง่าย เพราะในเมื่อเค้าโครงใหญ่ของกระทรวงขาดกรอบที่แน่ชัด ทำให้การกำหนดเค้าโครงระดับรองคือ กรม ขาดความชัดเจนด้วย และการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมจึง เป็นไปในลักษณะต่างกรมต่างกำหนด โดยขาดภาพรวมของทั้งกระทรวง ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนอยู่ดังเช่นปัจจุบันนี้

จากตารางที่ 22 นี้แสดงให้เห็นถึงขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ที่ระบุในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ก็จะได้เห็นได้ว่าการกำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่เป็นไปอย่างกว้าง ๆ ขาดความชัดเจนในรายละเอียด เช่น กระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในขอบเขตหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทก็ได้ ระบุไว้เพียงว่า ...การพัฒนาชนบทและชุมชน และการประกอบอาชีพ... อีกทั้งยังไม่ได้กำหนดด้วยว่า อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใด แค่นั้นและอย่างไร ซึ่งแน่นอนว่าการกำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่เพียงแค่นั้น ย่อมไม่เพียงพอที่จะจำแนกความรับผิดชอบ

¹³

มีชัย ฤชุพันธ์, ข้อเสนอแนะ : ในการปรับปรุงแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติ ใน กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง "รายงานการสัมมนาปฏิรูประบบบริหารราชการ," เทศาภิบาล 79 (กุมภาพันธ์ 2527) : 24-25.

¹⁴

ประธาน สุวรรณมงคล, "การจัดองค์การบริหารการพัฒนาชนบท," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 113.

และหน้าที่อื่นเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ถึง 10 หน่วยงานด้วยกัน สำหรับกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างหน่วยงานที่ไม่ได้มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์เฉพาะ อาทิเช่น กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการปกครอง กรมประชาสัมพันธ์ และกรมโยธาธิการ

ผลจากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้หน่วยราชการหรือกรมสามารถที่จะกำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของตนเอง ดังที่แสดงไว้ข้างต้นในตารางที่ 18 ขอบข่ายหน้าที่ของงานพัฒนาชนบทของกรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งการกำหนดหน้าที่ที่เพียงลำพังของแต่ละกรม ย่อมขาดสภาพการมองปัญหาแบบรวม ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและความเหลื่อมล้ำในอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานได้ จนในที่สุดก็ไม่สามารถแยกแยะได้ว่า งานใดควรเป็นความรับผิดชอบของกรมใดแค่ไหนเพราะ ทุก ๆ กรมก็กำหนดหน้าที่ในงานนั้นของตนขึ้น แม้ว่าจะมีความพยายามภายหลังที่จะจัดทำเป็นแผนของกระทรวง อันได้แก่ แผนมหาดไทยแม่บท และแผนมหาดไทยประจำปีขึ้น โดยมีการแบ่งและจำแนกออกเป็นแผนสาขาต่าง ๆ ถึง สาขาด้วยกัน แต่การจัดทำแผนแม่บทและแผนสาขา ก็กำหนดขึ้นจากขอบข่ายหน้าที่ที่กรมต่าง ๆ ได้จัดทำและดำเนินการมาก่อนหน้านั้นแล้ว ไม่ได้เป็นการจัดสรร และแบ่งอำนาจหน้าที่กันใหม่แต่ประการใด ดังที่ มนุษย์วัฒนโกเมร ได้แสดงทัศนคติว่า

ทุกวันนี้มีใครรู้อ่าง่าง ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยมีแค่ไหน แม้ในงานพัฒนาชนบท ไม่มีใครรู้และรู้ไม่ได้เพราะมันไม่ได้เขียนเอาไว้ มันกว้างมากประกอบด้วยหลาย ๆ ด้าน ไม่เหมือนกระทรวงอื่น ๆ มีเฉพาะด้าน เช่น กระทรวงศึกษาก็เฉพาะด้านให้การศึกษา กระทรวงสาธารณสุขก็เฉพาะด้านสุขภาพอนามัย แต่ของเรามีทั้งด้าน physical planning ด้าน social planning และอื่น ๆ อีกมาก...ไม่เฉพาะกระทรวง แม้ในระดับกรมก็แทบจะไม่มีใครเหมือนกันว่ามีขอบข่ายหน้าที่แค่ไหน เพราะขนาดกระทรวงยังไม่รู้ และเมื่อต่างฝ่ายต่างไม่รู้ต่างก็ทำกันไปเท่าที่ตัวเองอยากทำ...ช่วงไหนนโยบายเน้นอะไรก็แข่งกันทำ พัฒนาแหล่งน้ำก็ทำกันในหลาย ๆ กรม กรมการปกครองก็มี พัฒนาชุมชนก็มี รพช. โยธาธิการ การกระป๋องส่วนภูมิภาคก็มีโครงการ ส่งเสริมอาชีพก็มีหลายหน่วยงาน ต่างฝ่ายต่างก็ทำกันไป แม้ว่าเราจะได้กำหนดวิธีใหม่ให้มีแผนมหาดไทย แม่บท แผนสาขา แต่ก็ไม่เคยมีใครโครงสร้างมาตุกันว่าหน่วยงานไหนควรมีขอบข่ายหน้าที่ที่กรม เขาเคยทำอยู่

แล้ว งานไหนที่เหมือนกันก็กลายเป็นการแบ่งพื้นที่กันทำงานไป ¹⁵

นโยบายและแนวความคิดของหัวหน้าส่วนราชการในหน่วยงาน

จากปัจจัยภายในที่เอื้ออำนวยให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการทั้งสองประการ อันได้แก่ปัญหาโครงสร้าง การบริหาร การจัดองค์กร และความไม่ชัดเจนในขอบข่าย อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน อาจมีความสำคัญต่อการขยายตัวจริง แต่ไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการขยายตัว ทั้งนี้หมายความว่าหากหน่วยงานหรือองค์กรในระบบราชการไม่ได้มีนโยบายหรือเจตนาที่ชัดเจนที่จะขยายตัวหรือขยายบทบาทของตนเองออกไป ปรากฏการณ์ดังกล่าวย่อมไม่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามในข้อเท็จจริงก็พบข้อสรุปที่คล้ายคลึงกันคือสภาพปัญหาการขยายตัวของระบบราชการว่า หน่วยราชการระดับต่าง ๆ มักมีเจตนาและความต้องการที่จะขยายหน่วยงานและบทบาทของตนเองออกไปโดยไม่มีขอบเขตเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง เครื่องมืออุปกรณ์ และเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานทุกด้านด้วยตนเอง เป็นอิสระและคล่องตัว เป็นการสร้างอาณาจักรครอบจักรวาลขึ้น ¹⁶ ซึ่งเจตนาและความต้องการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้โดยง่ายจากนโยบายหัวหน้าส่วนราชการในระดับต่าง ๆ เอง เพราะนโยบายดังกล่าวย่อมเป็นแนวทางในการดำเนินงานของส่วนราชการนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับระบบราชการไทยที่ให้ความสำคัญกับผู้นำมากกว่าแผนงานหรือระบบบริหารงาน การตัดสินใจขยายตัวขยายบทบาท หรือลดบทบาท ย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายของผู้นำหน่วยงานนั้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท นับตั้งแต่เริ่มยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย โดยการพัฒนาชนบทขึ้น ก็พบว่า หลายหน่วยงานต่างอ้างความสำคัญของหน่วยงานตนต่อการพัฒนาชนบทพร้อม ๆ กัน พยายามขยายบทบาทและขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของตนออกไป เพื่อดำเนินกิจกรรมการพัฒนาชนบทในแนวทางของตน จนกระทั่งไม่อาจจำแนกได้ในภายหลังว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการใดมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่และบทบาทแค่ไหน เพราะต่างล้วนขยายตนเองออกไปจนเกิดความเหลื่อมล้ำของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขึ้น กระทรวงมหาดไทยก็เป็น

¹⁵ สัมภาษณ์นายมนุษย วัฒนโกเมร, อ่างแล้ว.

¹⁶ สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การแก้ปัญหาโดยวิธีซินติเกิดใน การสัมมนาพัฒนานักบริหาร รุ่นที่ 25-36, (อัครสำเนา), หน้า 6.

กระทรวงมหาดไทยก็เป็นกระทรวงหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี เพราะ มีหน่วยราชการระดับกรมในสังกัดเป็นจำนวนมากและหลายส่วนราชการก็มีความคล้ายคลึงในหน้าที่ และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานมาก อาทิเช่น กรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท หรือแม้กระทั่งในบางส่วนของกรมการปกครอง

และเพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นต่อการวิเคราะห์ในประเด็น นโยบายของหัวหน้าส่วนราชการและแนวทางการขยายตัวของหน่วยงาน ในที่นี้จะได้ทำการศึกษาจากแนวคำสัมภาษณ์ หัวหน้าส่วนราชการทั้ง 3 หน่วยงาน ได้แก่ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน และเลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบใน 3 ประการ ได้แก่

1. นโยบายและแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานต่อการพัฒนาชนบท
2. นโยบายการขยายบทบาทของหน่วยงานต่อการพัฒนาชนบท
3. นโยบายเกี่ยวกับการขยายตัวด้านโครงสร้าง และอัตรากำลังเพื่อการพัฒนาชนบท ดังที่ได้แสดงในตารางที่ 23, 24 และ 25 ตามลำดับ

ตารางที่ 23 เปรียบเทียบนโยบายและแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานต่อการพัฒนาชนบท

กรมการปกครอง	กรมการพัฒนาชุมชน	สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท
<p>"...การพัฒนาชนบทไม่ใช่หน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นหน้าที่ร่วมกัน สำหรับบทบาทการพัฒนาชนบทของกรมการปกครองหน้าที่หลักคือ เป็นหัวหน้าทีมในการประสานการพัฒนาชนบทระดับอำเภอแต่ละเขตเดียวกันทั้งตำบล-หมู่บ้านไม่ได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการสภาตำบล เราก็จะต้องดูแลและรับผิดชอบและฝึกอบรมต่างๆ ด้วย รวมความแล้วกรมการปกครองก็มีหน้าที่ทั่วไปในงานพัฒนาชนบท...อันนี้กฎหมายก็ให้อำนาจไว้ว่า งานใดถ้ายังไม่มีใครทำหรือไม่ทั่วถึง กรมการปกครองก็ต้องเข้าไปรับผิดชอบ โดยเฉพาะฐานะของนายอำเภอซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ก็จะต้องรับรู้รับทราบและเกี่ยวข้องกับด้วยทุกเรื่องอยู่แล้ว..."</p>	<p>"...กรมการพัฒนาชุมชน เป็นกรมรับผิดชอบการพัฒนาชนบทโดยตรง ด้วยหลักการของการพัฒนาชุมชนที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นหลักการที่ไม่ได้มีอยู่ในส่วนราชการอื่นใด กรมการพัฒนาชุมชนเราได้นำหลักการนี้มาปฏิบัติ โดยเราใช้วิธีการสร้างพลังของชาวบ้านและนำพลังนี้ไปใช้เพื่อการพัฒนาหมู่บ้าน... ก็ถือได้ว่าในระดับตำบล-หมู่บ้าน เราเป็นแกนหลักในการพัฒนา ตัวพัฒนากรที่ประจำอยู่ในพื้นที่จะแสดงบทบาทดังกล่าวในฐานะของเลขานุการสภาตำบล เป็นผู้รับผิดชอบต่อการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทั้งหลายในหมู่บ้าน-ตำบล ตลอดจนสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลที่จะใช้เป็นแนวทางหรือกรอบการดำเนินงานการพัฒนาชนบท..."</p>	<p>"...สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาชนบทแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีเป้าหมายการพัฒนา 2 ประการด้วยกันคือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สนับสนุนและจัดให้มีบริการสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ และอื่น ๆ 2. ส่งเสริมและฝึกสอนให้ประชาชนสามารถใช้สิ่งก่อสร้างและทรัพยากรให้ดีที่สุด <p>โดยทั้ง 2 ประการนี้ต้องทำควบคู่กันไป เพื่อที่จะแก้ปัญหาโง่ จน เจ็บ ที่มีอยู่ในชนบท นั่นก็คือเราต้องรับผิดชอบทั้งในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการฝึกอบรม การส่งเสริมอาชีพ และธุรกิจ เศรษฐกิจ และทุก ๆ อย่างที่ชาวบ้านต้องการซึ่งเป็นการพัฒนาที่มองที่เป้าหมายมากกว่าที่จะมองที่บทบาทหน้าที่...และคำว่า "เร่งรัดพัฒนา" ก็มีความหมาย</p>

ตารางที่ 23 (ต่อ)

กรมการปกครอง	กรมการพัฒนาชุมชน	สำนักงาน แรงรัดพัฒนาชนบท
		<p>อยู่ในตัวเองว่า เป็นการพัฒนาแบบเร่งรัดมุ่งเข้าสู่พื้นที่เป้าหมาย อันได้แก่ เขตงาน รพช. ทั้ง 57 จังหวัด นำการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จเข้าไปเอง และเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวชนบท ที่จำเป็นต้องเป็นการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จก็เนื่องมาจาก ความเร่งด่วนของปัญหาทำให้เราไม่สามารถรอให้หน่วยงานอื่น ๆ เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ได้และนี่ก็ถือเป็นหลักของ รพช. คือการพัฒนาชนบท ..."</p>

ตารางที่ 24 เปรียบเทียบนโยบายและแนวความคิดเกี่ยวกับการขยายบทบาทของหน่วยงานต่อ
การพัฒนาชนบท

กรมการปกครอง	กรมการพัฒนาชุมชน	สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท
<p>...กรมการปกครอง แต่เดิม เป็น กรมที่รับผิดชอบในการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นแทบทั้งหมด ขอบข่ายงาน กว้างขวางมาก ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ต้องทำหน้าที่ทุกอย่าง ทั้งด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การปกครอง และการพัฒนา ต่อมา เมื่อเกิดนโยบายการพัฒนา ชนบทขึ้นตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ งานพัฒนา ชนบทก็กระจายไปหลายหน่วย งาน มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้น รองรับ เช่น กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งก็มีคติมาจากกรมการปกครอง ...อย่างไรก็ตามก็ไม่ถือว่าบทบาท ของกรมการปกครองต่อการพัฒนา ชนบทลดน้อยลงไปจากที่มีอยู่เดิม ตรงข้าม เรากลับมีบทบาทมากขึ้น มีงานที่รับผิดชอบมากขึ้นด้วย เช่น งานทางหลวง ท้องถิ่น งานฝ่าย ประชาอาสาและงานฝึกอบรม</p>	<p>...กรมการพัฒนาชุมชนถือกำเนิด ขึ้นมาจากส่วนพัฒนาการท้องถิ่น กรมมหาดไทยตั้งแต่ พ.ศ. เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาชนบทของกระทรวงมหาดไทย และโดยที่หลักการ ของเรา เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นการทำงานของเราจึง ต้องอยู่ในตำบล-หมู่บ้าน โดยเรา จะ เป็นผู้คอยรับและสนองความต้องการของชาวบ้าน...เราไม่ ได้คิดค้นงานขึ้น แต่งานถูกกำหนด มาจากหมู่บ้าน ดังนั้นการขยาย บทบาทของกรมจึงเท่ากับ เป็นการ ขยายการตอบสนองความต้องการ ของชาวบ้านที่เป็นกลุ่ม เป้าหมาย ของเราก็มีหลายประเภท เช่น กลุ่มผู้นำ กลุ่มสตรี เด็กและเยาวชน โดยที่แต่ละกลุ่มล้วนมีความแตกต่างกันไปและ เมื่อมีความต้องการก็เท่ากับมีงานโดยหลักการหรือนโยบาย ของกรม ถือว่ามีงานที่ไหนเราก็จะ</p>	<p>...สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นหน่วยปฏิบัติการเพื่อการ พัฒนาชนบทซึ่งทำงานโดยอาศัย เป้าหมายเป็นหลัก เป้าหมายเรา คือการพัฒนา การสร้างทรัพยากร ใหม่ให้กับชาวบ้าน และสอนให้ รู้จักใช้ จริงอยู่ภารกิจเริ่มแรก ของเรา เน้นหนักที่การสร้าง ทรัพยากร ได้แก่ สร้างถนน สร้างบ่อ และสิ่งสาธารณูปโภค ต่าง ๆ แต่เมื่อเราได้สัมผัส กับปัญหา เราได้รุกเข้าไปใน เขตพื้นที่ที่มีปัญหา ก็พบว่า ลำพังเพียงการสร้างให้มันไม่ พอมันต้องสอนให้เขารู้จักใช้ สอนทุกอย่างให้กับชาวบ้าน เช่น เมื่อเราขอบ่อให้ เราก็ ต้องดำเนินการต่อในเรื่อง ของประมงหมู่บ้าน จะมารอ หน่วยงานเจ้าของเรื่องคือ กรม ประมงมันไม่ทันกิน มันช้าเกินไป ไปแล้วอีกอย่างหน่วยงานอื่น</p>

ตารางที่ 24 (ต่อ)

กรมการปกครอง	กรมการพัฒนาชุมชน	สำนัก เร่งรัดพัฒนาชนบท
<p>ต่าง ๆ ซึ่งเป็นทั้งงานในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติเองและในฐานะผู้ประสานงานทั้งนี้เนื่องมาจากความต้องการของชนบทยังมีอยู่อีกมาก มีช่องว่างมากมายที่จะต้องช่วยกันทำ... โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมการปกครองยังคงเป็นหน่วย หลักของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น กรมการปกครองจึงต้องปรับตัวเองและขยายความรับผิดชอบในการพัฒนาตามสาขาต่าง ๆ ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป... ซึ่งการขยายบทบาทดังกล่าวนี้ไม่ถือเป็นการแข่งขันและซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น แต่ถือเป็นการขยายบริการของรัฐที่มีต่อประชาชนในชนบทอันนี้ เป็นเรื่องที่ดีและก็คือ เป็นนโยบายของกรมด้วยที่จะขยายบริการลงสู่ประชาชนในชนบทให้มากที่สุด</p>	<p>จัดองค์กรขึ้นที่นั่น เช่น จัดตั้งกลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชนในหมู่บ้านและเราก็จะขยายงานส่วนนี้ขึ้นโดยจัด เป็นหน่วยงานของเราเองขึ้นรับผิดชอบ เช่น กองพัฒนาสตรี กองพัฒนาเด็ก และกองพัฒนาเยาวชน... ส่วนที่ว่า การขยายตัวหรือขยายบทบาทจะไปก้าวก้าวหรือซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นก็ถือว่าอยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของเรา เป็นเรื่องขอประสิทธิภาพการวางแผน แต่อย่างไรก็ตาม ต้องไม่ลืมว่าในบรรดาส่วนราชการด้วยกัน กรมการพัฒนาชุมชน เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับชาวบ้านมากที่สุด เพราะฉะนั้นเรา ย่อมสามารถสะท้อนความต้องการของชาวบ้านได้ดีกว่าด้วย</p>	<p>เขาก็มีแผนปฏิบัติการ แผนงบประมาณของเขาเอง มันประสานกันไม่ได้ รอกันไม่ได้ เพราะฉะนั้น เราก็ต้องทำเองหมดทุกอย่าง ทั้งสร้างทั้งจัดตั้งกลุ่มและก็ฝึกอบรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้คือการแก้ปัญหาใจ จนเจ็บในชนบท จะบอกว่านี่เป็นความซ้ำซ้อนไม่ได้ เพราะถ้าเราไม่ทำก็ไม่มีใครทำ สรุปก็คือเราต้องทำทุกอย่าง ปัจจุบันนี้ รพช. เลยมุ่งกิจกรรม ปลุกหม่อน เลี้ยงไหม ทอผ้า ทำยางแผ่น ชันดี เลี้ยงวัว ชะลอกการเกิด ถนอมอาหาร บั่นโอ่ง และอื่น ๆ อีกมากมาย เพราะเราคือหน่วยแรกที่ เข้าไปในพื้นที่และก็มีหลักการหรือนโยบายว่าเราจะทำทุกอย่างในทันทีที่เห็นว่าต้องทำ หรือ เป็นความต้องการของชาวบ้าน... ไม่เฉพาะแต่บทบาทหน้าที่ เท่านั้นที่เราจะขยายออกไป พื้นที่ปฏิบัติการหรือเขต</p>

ตารางที่ 24 (ต่อ)

กรมการปกครอง	กรมการพัฒนาชุมชน	สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท
		<p>งาน รพช. เรายังมีนโยบายจะขยาย ออกไปด้วยปัจจุบันมี 57 จังหวัด ต่อไปเราก็จะขยายไปให้ครบทุก จังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร เนื้อที่จะกระจายผลของการพัฒนา ให้กว้างขวางและทั่วถึงที่สุด ...จะบอกกว่าเมื่อไม่มีปัญหา คอมมิวนิสต์ ปัญหาความมั่นคง รพช. ก็ควรลดบทบาทหรือเลิก ได้แล้ว มันบอกไม่ได้ เพราะทุก วันนี้ปัญหาความมั่นคงยังมีอยู่ นั่นคือปัญหาความโง่ ฉุน เจ็บยัง ถูกนำมาเป็นข้ออ้างทางการเมือง อยู่เสมอ ๆ ในทุกพื้นที่ ดังนั้นงาน ของ รพช. ก็จึงยังไม่เสร็จยัง ต้องทำต่ออีกมาก</p>

ตารางที่ 25 เปรียบเทียบนโยบายและแนวความคิดเกี่ยวกับการขยายตัวด้านโครงสร้างและ
อัตราค่าจ้างเพื่อการพัฒนาชนบท

กรมการปกครอง	กรมการพัฒนาชุมชน	สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท
<p>...งานการพัฒนาชนบท เป็นงานที่มีความหลากหลายในตัวเองอยู่มาก สำหรับกรมการปกครองขณะนี้มีส่วนราชการระดับกองอยู่ 2 กองที่รับผิดชอบต่อการพัฒนาชนบทโดยตรงคือกองปกครอง ท้องที่และกองราชการส่วนจังหวัดและตำบล ซึ่งถ้าพูดไปแล้วขีดความสามารถในการรับงานด้านนี้ยังไม่สมบูรณ์นัก มีงานหรือโครงการที่เกี่ยวกับชนบทอีกหลายงานทั้งที่กรมการปกครองได้รับมอบหมายให้ทำและที่คิดค้นเองขึ้น ยังไม่มีองค์กรหรือส่วนราชการรองรับ เช่น งานกรรมการนโยบายข้าว (กนข.) และอื่น ๆ แต่ที่พูดมาได้หมายความว่า จะขอขยายกองหรือส่วนราชการอื่น ๆ ขึ้นมารับผิดชอบงานพัฒนาชนบท เพราะ</p>	<p>...แนวความคิดเดิมของกรมการพัฒนาชุมชนในด้านโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 สายคือ สายวิชาการกับปฏิบัติการก็เลยใส่กองปฏิบัติเข้าไปกองหนึ่ง พอมามีจรรยาบรรณมากขึ้นหลากหลายขึ้น งานปฏิบัติจึงไม่อยู่เฉพาะกองปฏิบัติการ แต่จะกระจายและขยายออกไปทุกกองจาก เดิมที่เคยเป็นโครงการก็ยกฐานะเป็นกอง เช่น กองพัฒนาสตรี กองพัฒนาเด็กและกองพัฒนาเยาวชน ซึ่งเราถือหลักการที่ว่ามีงานที่ไหนก็จะจัดองค์กรขึ้นรองรับงานที่นั่น มีงานในหมู่บ้านก็จะจัดเป็นกลุ่มขึ้น มีทั้งกลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน และงานดังกล่าวหากมีปริมาณเพียงพอในระดับกรม เราก็จะจัดตั้งให้เป็นกองขึ้นมารับผิดชอบโดยในขั้นแรกอาจจะเป็นการแบ่งส่วนราชการภายในเป็นกองภายใน</p>	<p>...ตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วว่างานของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นงานที่ต้องการความฉับไวและ เบ็ดเสร็จในตัวเอง เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องจัดโครงสร้าง-องค์กรให้มีความฉับไวและเบ็ดเสร็จด้วยเราจึงต้องมีหน่วยงานระดับกองที่หลากหลายและรับผิดชอบแตกต่างกันไปนอกจากงานด้านการสร้างทรัพยากรซึ่งก็มีกองรับผิดชอบหลายกองแล้ว ในงานอื่น ๆ เรายังต้องมีองค์กรและหน่วยงานมารองรับด้วย เช่น งานส่งเสริมอาชีพ ก็มีกองพัฒนาอาชีพและรายได้ งานธุรกิจเศรษฐกิจก็มีกองธุรกิจเศรษฐกิจ ซึ่งกองเหล่านี้ล้วนจัดตั้งขึ้นมาจากภารกิจของเราที่ดำเนินการอยู่ในพื้นที่และปัจจุบันก็</p>

ตารางที่ 25 (ต่อ)

กรมการปกครอง	กรมการพัฒนาชุมชน	สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท
<p>ตั้งที่กล่าวมาแล้วว่างานพัฒนาชนบทมีความหลากหลายและยืดหยุ่นไปตามสภาพ ดังนั้นทางที่ดีจึงควร เปิดโอกาสให้กรมการปกครองสามารถที่จะจัดรูปหน่วยงานเองดีกว่า ความจำเป็นพร้อมกับให้งบประมาณเรามาเลย เป็นก้อนเพื่อดำเนินงานของคุณเองนี่คือความยืดหยุ่นที่เราต้องการเพราะหากเกิดงานใหม่ ๆ ขึ้นมาเกี่ยวข้องกับ การพัฒนาชนบทเราจะได้ปรับโครงสร้าง-องค์กรนี้ เข้ารับผิดชอบได้... ส่วนในเรื่องอัตราค่าจ้างนั้นกรณีปลัดได้รับผิดชอบตำบล ถ้าได้ก็ดี เพราะจะสามารถรับผิดชอบงานได้อย่างเต็มรูปแบบขึ้นแต่ก็ไม่เป็นเรื่องเร่งด่วนมากนักที่เร่งด่วนกว่าคือการขยายอัตราในส่วน of สำนักงานอำเภอ ดังที่เคยพูดว่ากรมเราเป็นหลัก</p>	<p>ไปก่อนแล้วค่อยยกฐานะกันอีกที ภายหลังซึ่งปัจจุบันก็มีหลายกอง เช่นกองพัฒนาเด็ก กองสตรี กองเยาวชนและสำนักงานเงิน ฎู ซึ่งทั้งหมดขยายตัวและยกฐานะขึ้นจากงานโครงการหรือ ฝ่ายในกองปฏิบัติการ ซึ่งโครงสร้างปัจจุบันอาจรองรับเป้าหมาย ขณะนี้ได้ แต่งานมันไม่หยุดนิ่ง เมื่อมีงานก็ต้องมีองค์กร เพราะฉะนั้นโครงสร้างก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงต้องมีการขยายตัวขึ้นเป็นเงาตามตัว อันนี้ก็ เป็นนโยบายของกรมที่จะขยายตัวขึ้น ตามงานตามความต้องการและความจำเป็นที่เกิดขึ้น... สำหรับในด้านอัตราค่าจ้างของกรมการพัฒนาชุมชน ค่าจ้างหลักของเรา ก็อยู่ที่พัฒนากร ซึ่งกำหนดบทบาท ให้เป็นทั้งที่ปรึกษาสภาตำบลและเป็นเลขานุการสภาตำบลด้วย หากแนวความคิดของเรา ก็คือ หากจะทำให้บทบาทส่วนนี้ เป็นจริง เป็นจูงใจและมีผลต่อการ</p>	<p>อาจกล่าวได้ว่าการขยายตัวและจัดตั้งกองต่าง ๆ ในส่วนกลางค่อนข้างสมบูรณ์แล้วคือทำให้เราสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ในระยะต่อไปก็คงจะ ไม่มีการ เปลี่ยนแปลงหรือขยายตัวอะไรมากนักสำหรับราชการส่วนกลางอาจจะมีการปรับฝ่ายภายในบ้าง เช่นปี 2527 ก็ได้จัดตั้งฝ่ายการสร้างและปรับปรุง เครื่องทุ่นแรงให้กับชนบทกอง เครื่องมือจักรกล เพื่อสนับสนุนงานช่างชนบท แต่ในระยะยาวหากลักษณะงานเปลี่ยนแปลงมากขึ้นก็อาจมีการปรับและขยายโครงสร้างไปจากเดิมก็ได้ อย่างไรก็ตามที่ เน้นในขณะนี้ก็คือการขยายโครงสร้างหรือองค์กรในส่วนภูมิภาคหรือ เรียกอีกอย่างว่าเป็นการขยายหน้า เลือในพื้นที เพราะความต้องการและเสียงเรียกร้องจากข้างล่างมีมากขึ้น ขณะเดียวกัน เป้าหมายของเรา คือการ เร่งตอบสนองต่อความ</p>

ตารางที่ 25 (ต่อ)

กรมการปกครอง	กรมการพัฒนาชุมชน	สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท
<p>ในการประสานการพัฒนาชนบทระดับอำเภอ เพราะฉะนั้นเราก็ต้องเร่งปรับปรุงสำนักงานอำเภอให้มีสมรรถนะแต่ที่ยังทำไม่ได้ก็เพราะสำนักงานอำเภอมันยังไม่มีคนรับผิดชอบ เฉพาะคั้งนั้นนโยบายหลักของเราเกี่ยวกับการขยายอัตรากำล้างเพื่อการพัฒนาชนบทนี้จึงมุ่งอยู่ที่สำนักงานอำเภอ เป็นสำคัญ</p>	<p>พัฒนาก็มีความจำเป็นที่จะต้องขยายอัตรากำล้างให้ครบทุกตำบล ซึ่งขณะนี้เรามีพัฒนากรเพียง 4 พันกว่าคนรับผิดชอบดูแลตำบลถึง 6 พันกว่าตำบลมันไม่สมดุลอย่างไครก็ตามเราก็ยอมรับข้อจำกัดทางคั้งงบประมาณที่ให้ขยายได้ไม่มากนัก เพราะฉะนั้นเราจึงหันไปขยายอัตรากำล้างประเภทอื่นแทน ได้แก่ อาสาสมัครพัฒนาชุมชนระดับตำบลหมู่บ้าน ก็ประสบความสำเร็จพอสมควร ขณะนี้เรามีผู้นำอช.ระดับตำบลครบทุกตำบลแล้วและเราก็มีนโยบายที่จะขยายกำล้างส่วนนี้ถึงระดับหมู่บ้าน เป็นอาสาพัฒนาหมู่บ้านให้ครบด้วย ในลำดับต่อไป...</p>	<p>คั้งการในชนบท จึงจำเป็นต้องขยายส่วนนี้ให้มาก... ส่วนในเรื่องการขยายอัตรากำล้างนั้นลักษณะงานของ รพช. เอื้ออำนวยให้ขยายในส่วนที่เป็นลูกจ้างมากกว่า ก็จะทำให้ส่วนนั้นแจ่มจืดที่เป็นปัญหาจริง ๆ ไม่ใช่อยู่ที่คนของเราน้อย หากอยู่ที่อัตรากำล้างของเราไปผูกพันกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากไปเราไม่มีอำนาจไปสั่งย้ายหรือจัดสรรอัตรากำล้างส่วนนี้ได้ เพราะฉะนั้นขณะที่บางพื้นที่หรือบางจังหวัดมีงานมาก เราไม่สามารถจัดสรรอัตรากำล้างจากจังหวัดอื่นมาเสริมได้ ก็ทำได้เพียงงานขยายอัตรากำล้างในพื้นที่ขาดแคลนเป็นแห่ง ๆ ไป ทำได้เพียงเท่านั้น แต่อัตรากำล้างก็ต้องขยายแน่ อย่างน้อยที่สุด ในเขตงาน รพช. ที่เปิดใหม่เรื่อย ๆ ของเราก็ต้องมีเจ้าหน้าที่ประจำ อันนี้ก็เป็นนโยบายของเรา...</p>

จากข้อมูลตามตารางที่ 23, 24 และ 25 สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายและแนวความคิดของหัวหน้าส่วนราชการ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งสามารถตั้งข้อสังเกตได้ 3 ประการคือ

1. นโยบายและแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานต่อการพัฒนาชนบท ทั้ง 3 หน่วยงานต่างมีแนวความคิดว่าหน่วยงานของตนเป็นแกนหลักในการพัฒนาชนบท มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงต่อการพัฒนาชนบทในทุก ๆ ด้าน โดยกรมการปกครอง เห็นว่าหน่วยงานตนเองต้องเป็นแกนหลักในการประสานกองพัฒนาชนบทระดับอำเภอ และต่อเนื่องถึงระดับตำบล-หมู่บ้านด้วยสายการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นที่กรม ฯ รับผิดชอบ และกรมการพัฒนาชุมชนก็มอง เห็นว่าตนเอง เป็นหน่วยงานที่มีความผูกพันกับพื้นที่มากที่สุด เป็นแกนในการพัฒนาและประสานการพัฒนาในระดับตำบล-หมู่บ้าน ขณะเดียวกันสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทก็มองว่าหน่วยงานของตนมีเป้าหมายที่จะแก้ปัญหาคือความค้ำฝืดที่มีในชนบท และมุ่งที่จะทำการพัฒนาแบบ เบ็ดเสร็จลง ไปยังพื้นที่ตำบล-หมู่บ้านต่าง ๆ ในเขตความรับผิดชอบ ซึ่งประเด็นนี้ก็ตรงกับทัศนะของ ไพโรจน์ สุจินดา ที่ว่า

ทุกวันนี้หน่วยราชการต่าง ๆ ก็มีความคิดเป็นของตนเองว่า เป็นหลักในการพัฒนาชนบทมีหน้าที่มากมาย หน่วยนี้ก็เป็นหลัก หน่วยโน้นก็เป็นหลัก ไป ๆ มา ๆ ก็เลยไม่รู้ว่าเป็นหลักใคร เป็นรองกันแน่ และที่ว่าเป็นหลัก เป็นหลักในเรื่องอะไรก็ไม่มีชัด ซึ่งแนวความคิดนี้ทำให้แต่ละหน่วยต่างก็พยายามสร้างฐานะขยายบทบาทให้ส่วนอื่น ๆ ยอมรับว่าตัวเอง เป็นหลักในการพัฒนาชนบทและอันนี้ก็ เป็นปัญหาประการหนึ่งของระบบราชการ¹⁷

2. ต่อประเด็นในเรื่องการขยายบทบาทของหน่วยงานต่อการพัฒนาชนบท ก็เช่นกันพบว่าทั้ง 3 หน่วยงาน มีนโยบายและแนวความคิดว่า การขยายบทบาทเป็นการขยายการให้บริการแก่ประชาชน เป็นความจำเป็นของหน่วยงานที่จะต้องขยายบทบาทและขยายงานของตนเองออกไป เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งขอบเขตของการขยายบทบาทนี้ไม่จำกัดหากขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และแนวทางของหน่วยงานก็ต้องปรับให้เข้ากับความต้องการ ทั้งยังต้องสามารถปฏิบัติการกิจได้รอบด้านมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุ

17

สัมภาษณ์ ไพโรจน์ สุจินดา, ผู้อำนวยการศูนย์ประสานการพัฒนาชนบท, 16 กันยายน

วัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานตั้งไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือความเห็นเรื่องการขยายบทบาทจนก้าวไกลหรือเข้าช้อนกับหน่วยงานอื่นนั้น ทั้ง 3 หน่วยงานต่างก็มีความเห็นว่า เนื่องจากความต้องการในพื้นที่มีมาก การขยายบทบาท ขยายงานไม่ถือว่าเป็นปัญหาการก้าวไกลและเข้าช้อน ตรงข้ามกลับเป็นเรื่องที่ดีที่ทำให้เกิดการกระจายผลของการพัฒนาได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึงมากขึ้น และบทบาทดังกล่าวนี้ ก็ยังไม่ถึงเวลาที่จะลดลงหากจะยังคงเพิ่มขึ้นต่อไป เช่นในกรณีของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งไม่เพียงแต่มีนโยบายที่จะขยายบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานออกไปในกิจกรรมสาขาต่าง ๆ เท่านั้น ให้ครบวงจรตามหลักการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ หากยังมีนโยบายที่จะขยายพื้นที่ปฏิบัติการหรือเขตงาน รพช.ออกไปให้ครบทุกจังหวัดอีกด้วย ดังที่ไพโรจน์ สุจินดา กล่าวว่า

18

หน่วยราชการทุกวันนี้ไม่ยอมลดบทบาทตนเอง ทั้งที่มีการแตกโครงสร้างออกไปมากมาย แต่ละฝ่ายต่างก็พยายามคิดค้น ขยายงาน ขยายองค์กรของตนเอง ในเรื่องการพัฒนาชนบทจะเห็นได้ชัดโดยเฉพาะในช่วงแผน 1-4 ทุกหน่วยต่างอ้างความต้องการของชาวบ้าน และก็ขยายงาน ขยายบทบาทของตนเองออกไปพยายามที่จะทำเองหมดทุกอย่าง มีองค์กรและเจ้าหน้าที่ทุกอย่างในหน่วยงานคนในระยะแรกอาจไม่เป็นปัญหามากนัก แต่ต่อไป ๆ เมื่อขยายกันมาก ๆ มันก็จะถึงจุดอึดอัด และเกิดความเข้าช้อนกันขึ้น

3. ในประเด็นเรื่องการขยายตัวด้านโครงสร้างและอัตรากำลังเพื่อการพัฒนาชนบท ก็สืบเนื่องมาจากนโยบายการขยายบทบาทการพัฒนาด้วยเช่นกัน กล่าวคือ เพื่อให้แต่ละหน่วยงานสามารถดำเนินกิจกรรมได้ตามความต้องการของตนเอง หน่วยงานจึงมักต้องการความเป็นอิสระในการจัดโครงสร้าง - องค์กรของตนเอง มีความพยายามที่จะจัดแบ่งโครงสร้างภายใน ในลักษณะกองภายในและฝ่ายต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ดังเช่น กรณีที่อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชนได้ให้นโยบายว่า "มีงานที่ไหน ก็จัดตั้งองค์กรที่นั่น" และในเรื่องอัตรากำลังก็เช่นกัน แต่ละหน่วยต่างก็มีนโยบายที่จะขยายอัตรากำลังและบุคลากรของตนเองลงไปในพื้นที่ต่าง ๆ ตามเป้าหมาย แม้กรณีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งแต่เดิมอาศัยบุคลากรจากกรมการปกครองก็มีความพยายามที่จะสร้างบุคลากรของตนเองขึ้น จนเกิดเป็นปรากฏการณ์

18

สัมภาษณ์ ไพโรจน์ สุจินดา, อ้างแล้ว.

การขยายตัวด้านอัตรากำล้าง จำนวนมากถึงกว่า 20 เท่าของอัตราที่มีอยู่เดิม (ดูตารางที่ 16)

และจากข้อสังเกตทั้ง 3 ประการที่กล่าวมาข้างต้นก็จะเห็นได้ว่า บัณฑิตนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการสูงสุดของทั้ง 3 หน่วยงาน ต่างล้วนมีความต้องการที่จะให้หน่วยงานของตนขยายตัวออกไปทั้งในด้านโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ ซึ่งสอดคล้องกับพฤติกรรมการขยายตัวของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน และไม่เฉพาะ 3 หน่วยงานที่กล่าวถึงเท่านั้น หากยังรวมถึงส่วนราชการและหน่วยงานอีกจำนวนมาก ซึ่งมีแนวทางในการขยายตัวเองออกไปในทำนองเดียวกัน

2. บัณฑิตภายนอกระบบราชการ

2.1 นโยบายทางการเมืองและการพัฒนา

นอกจากบัณฑิตภายในระบบราชการที่เอื้ออำนวยให้เกิดการขยายตัวขององค์การ อันได้แก่ปัญหาโครงสร้างการบริหารและการจัดองค์การ ความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วและเนื่องจากระบบราชการมิใช่เป็นสถาบันที่แยกตัวออกจากระบบการเมืองใด ๆ ดังนั้นจึงย่อมมีความสัมพันธ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อบัณฑิตภายนอกระบบราชการที่สำคัญคือ นโยบายทางการเมืองและการพัฒนา ซึ่งไม่ว่าจะเป็นนโยบายทางการเมืองหรือนโยบายทางการพัฒนาก็ตามต่างก็ล้วนเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออก และต่างก็มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงต่อระบบราชการ ในแง่ที่อาจให้ความสำคัญต่อระบบราชการหรือลดบทบาทของระบบราชการได้ทั้งสิ้น

หากแบ่งยุคของประวัติศาสตร์ทางการเมืองและการพัฒนาของประเทศไทย ออกเป็น 2 ยุค หรือ 2 ช่วงใหญ่ ๆ คือยุคก่อนพัฒนา โดยนับเริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2500 ที่เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ซึ่งเรียกว่าเป็นการเริ่มต้นของยุคที่สองคือยุคแห่งการพัฒนา ก็จะได้เห็นว่านโยบายทางการเมืองและการพัฒนาประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ ๆ ไปเป็นอย่างมาก จากแต่เดิมที่นโยบายของรัฐมุ่งเน้นเฉพาะขอบเขตของการปกครอง รักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ และการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อใช้ในกิจการของประเทศ อันถือเป็นนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินแบบปกติในลักษณะของงานประจำ มาสู่ยุคของการพัฒนาประเทศที่ได้

เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมืองและการพัฒนา ที่มุ่งเน้นให้มีการพัฒนาทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตามสาระของแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ นั้น ก็จะได้เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของนโยบายทางการเมืองและการพัฒนาดังกล่าว มีผลต่อการขยายตัวขององค์การ ในระบบราชการไทยเป็นอย่างมาก เพื่อใช้เป็นกลไกในการสนองเป้าหมายทางการเมืองและการพัฒนาของรัฐบาล ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือการขยายตัวของหน่วยราชการไทยระดับ กระทรวง ดังตารางที่ 26



ตารางที่ 26 การจัดองค์การระบบราชการไทยระดับกระทรวง เปรียบเทียบยุคก่อนการพัฒนา
และยุคแห่งการพัฒนา

ก่อนยุคการพัฒนา (พ.ศ. 2475)	เริ่มยุคแห่งการพัฒนาช่วงที่ 1 (พ.ศ. 2504)	ยุคแห่งการพัฒนาช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2504-2515)	ปัจจุบัน
1. กระทรวงกลาโหม	1. กระทรวงกลาโหม	1. กระทรวงกลาโหม	1. กระทรวงกลาโหม
2. กระทรวงมหาดไทย	2. กระทรวงมหาดไทย	2. กระทรวงมหาดไทย	2. กระทรวงมหาดไทย
3. กระทรวงการ ต่างประเทศ	3. กระทรวงการ ต่างประเทศ	3. กระทรวงการ ต่างประเทศ	3. กระทรวงการ ต่างประเทศ
4. กระทรวงการคลัง	4. กระทรวงการคลัง	4. กระทรวงการคลัง	4. กระทรวงการคลัง
5. กระทรวงเศรษฐ การ	5. กระทรวงเศรษฐกิจ	5. กระทรวงเศรษฐกิจ	5. กระทรวงพาณิชย์
6. กระทรวงธรรมการ	6. กระทรวงศึกษาธิการ	6. กระทรวงศึกษาธิการ	6. กระทรวงศึกษาธิการ
	7. กระทรวงยุติธรรม	7. กระทรวงยุติธรรม	7. กระทรวงยุติธรรม
	8. กระทรวงเกษตร	8. กระทรวงเกษตร	8. กระทรวงเกษตร และสหกรณ์
	9. กระทรวงสาธารณสุข	9. กระทรวงสาธารณสุข	9. กระทรวงสาธารณสุข
	10. กระทรวงคมนาคม	10. กระทรวงคมนาคม	10. กระทรวงคมนาคม
	11. กระทรวงอุตสาหกรรม	11. กระทรวงอุตสาหกรรม	11. กระทรวงอุตสาหกรรม
	12. กระทรวงสหกรณ์	12. กระทรวงสหกรณ์	-
	13. กระทรวงวัฒนธรรม	-	-
	14. สำนักนายกรัฐมนตรี	13. สำนักนายกรัฐมนตรี	12. สำนักนายกรัฐมนตรี
		14. กระทรวงพัฒนาการ แห่งชาติ	-
			13. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการ พลังงาน
			14. ทบวงมหาวิทยาลัย

จากตารางที่ 26 แสดงถึงการขยายตัวขององค์การในระบบราชการไทยระดับ
 กระทรวง เปรียบเทียบยุคก่อนการพัฒนา และยุคแห่งการพัฒนาก็เห็นได้ว่า เดิมนั้นการ
 จัดองค์การของระบบราชการไทยระดับกระทรวงมีการแบ่งส่วนราชการออกเพียง 7 กระทรวง
 แต่เมื่อนโยบายทางการเมืองและการพัฒนาเปลี่ยนไป มีความพยายามที่จะเร่งการพัฒนาประเทศ
 ในสาขาต่าง ๆ พร้อม ๆ กับการถือกำเนิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1
 ทำให้มีการขยายตัวและจัดตั้งกระทรวงใหม่เพิ่มขึ้นเป็น 14 กระทรวงหรือเพิ่มขึ้นถึงหนึ่ง เท่าตัว
 ซึ่งเป็นการขยายตัวและยกฐานะจากงานที่เคยปฏิบัติตามปกติในกระทรวงที่มีอยู่เดิม เช่น
 กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเศรษฐกิจ และการขยายตัวของระบบราชการนี้เป็นนโยบาย
 หรือเป้าหมายของรัฐบาลในขณะนั้นด้วย ดังที่ ไพโรจน์ สุจินดา ได้ให้ทัศนะว่า

การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมืองและการพัฒนา ก็เป็นจุดสำคัญที่ผลักดัน
 ให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ ซึ่งปรากฏการณ์นี้เห็นได้ชัดในช่วงของการ
 เร่งพัฒนาประเทศตามแนวทางของ จอมพลสฤษดิ์ ขณะนั้นก่อให้เกิดหน่วยงานใหม่ ๆ
 ขึ้นมากมายทั้งในระดับกระทรวง ในระดับกรม จนอาจเรียกได้ว่าเป็นช่วงของการ
 ขยายตัวสูงสุดของระบบราชการ โดยที่รัฐบาลก็เห็นชอบด้วยกับการขยายตัวดังกล่าว
 เป็นความต้องการของผู้นำขณะนั้น...ซึ่งการขยายตัวนี้ก็มักจะเป็นการขยายตัวมาจาก
 งานที่เคยทำมาก่อนในกระทรวงเดิม หรือเป็นการรวม ๆ งานที่กระจัดกระจายเข้า
 ด้วยกัน จัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ เช่น เป็นกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ...เรียกได้
 ว่าเป็นการขยายตัวของระบบราชการที่สืบเนื่องมาจากผลของนโยบายทางการเมือง
 และการพัฒนา¹⁹

ไม่เฉพาะภาพการขยายตัวของระบบราชการในระดับชาติเท่านั้น แม้ในระดับกระทรวง
 ก็มีการขยายตัวโดยจัดตั้งกรมใหม่ ๆ ขึ้นมากมาย อันเนื่องมาจากผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย
 ทางการเมืองและการพัฒนา ตัวอย่างเช่น กระทรวงมหาดไทย ดังตารางที่ 27

19

สัมภาษณ์ ไพโรจน์ สุจินดา, อ่างแล้ว.

ตารางที่ 27 การจัดองค์การของกระทรวงมหาดไทย เปรียบเทียบยุคก่อนการพัฒนาและยุค
การพัฒนา

ยุคก่อนการพัฒนา (พ.ศ. 2476)	ยุคแห่งการพัฒนาช่วงที่ 1 (พ.ศ. 2504)	ยุคแห่งการพัฒนาช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2515)
1. สำนักงานเลขานุการกรม	1. สำนักงานเลขานุการกรม	1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. สำนักงานปลัดกระทรวง	2. สำนักงานปลัดกระทรวง	2. สำนักงานปลัดกระทรวง
3. กรมมหาดไทย	3. กรมการปกครอง	3. กรมการปกครอง
4. กรมตำรวจ	4. กรมตำรวจ	4. กรมตำรวจ
5. กรมอัยการ	5. กรมอัยการ	5. กรมอัยการ
6. กรมราชทัณฑ์	6. กรมราชทัณฑ์	6. กรมราชทัณฑ์
7. กรมโยธาเทศบาล	7. กรมโยธาเทศบาล	7. กรมโยธาธิการ
8. กรมสาธารณสุข	-	-
	8. กรมการพัฒนาชุมชน	8. กรมการพัฒนาชุมชน
	9. กรมประชาสงเคราะห์	9. กรมประชาสงเคราะห์
	10. กรมที่ดิน	10. กรมที่ดิน
	11. สำนักผังเมือง	11. สำนักผังเมือง
		12. กรมแรงงาน
		13. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท*
		14. สำนักนโยบายและแผน

หมายเหตุ * สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเริ่มจัดตั้งและดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 ในรูปคณะกรรมการประสานงานและวางแผนปฏิบัติงานพัฒนาชนบท และได้ยกฐานะเป็นสำนักงาน สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2508 ต่อมาปี พ.ศ. 2515 จึงได้โอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย.

จากตารางที่ 27 แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของส่วนราชการระดับกรม ใน
 กระทรวงมหาดไทย โดยเปรียบเทียบระหว่างยุคก่อนการพัฒนา กับยุคที่รัฐบาล เริ่ม เปลี่ยนแปลง
 นโยบายทางการเมืองและการพัฒนา ซึ่งผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้กระทรวงมหาด
 ไทยมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่มากขึ้นไปกว่าการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย จึงได้
 มีการจัดตั้งกรมขึ้นใหม่ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมที่มีขอบข่ายหน้าที่เกี่ยวกับการ
 พัฒนาชนบทที่สำคัญ ๆ เช่น กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งถือว่าทั้ง
 สองหน่วยงานนี้ เป็นผลมาจากการขยายตัวของระบบราชการในภาระหน้าที่ อันเกี่ยวข้องกับการ
 พัฒนาชนบท และเมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของการจัดตั้งหน่วยงานทั้งสองก็จะยิ่งเห็น ได้ชัดว่ามีส่วน
 เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมืองและการพัฒนาของรัฐโดยตรง โดยสาเหตุการจัดตั้งกรมการ
 พัฒนาชุมชน ก็จะได้เห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของ สุวนัย ทองนพ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ที่ว่า

กรมการพัฒนาชุมชน เริ่มก่อตั้งมาจากส่วนพัฒนาการท้องถิ่นของกรมมหาดไทยหรือ
 กรมการปกครองในปัจจุบันโดยการก่อตั้งก็สืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลขณะนั้นที่
 พยายามที่จะเร่งการพัฒนาออกไปยังชนบทตามพื้นที่ต่าง ๆ ให้มากที่สุด แต่เนื่องมา
 จากหน่วยราชการต่าง ๆ ที่มีอยู่ โดยเฉพาะของกระทรวงมหาดไทย ยังไม่สามารถ
 ที่จะสนองความต้องการได้อย่างทั่วถึง รวดเร็วและตรงตามความต้องการของประชาชน
 ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนั้นแนวทางในการพัฒนาของเราซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากต่างประเทศ
 ก็มีความพยายามที่จะนำหลักการ "การมีส่วนร่วม" มาใช้เรียกอีกอย่างก็คือ
 หลักการพัฒนาชุมชนนั่นเอง ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ไม่มีส่วนราชการไหนปฏิบัติอยู่ ดังนั้น
 เพื่อที่จะบูมงานนี้หลักการนี้ขึ้นมา ก็เลยก่อตั้งเป็นกรมการพัฒนาชุมชนขึ้นมารองรับ
 นโยบายนี้ โดยยกฐานะขึ้นจากฝ่ายในกรมมหาดไทยมาเป็น กรม. และหลักการหรือ
 นโยบายดังกล่าวก็เป็นที่ยอมรับกันมาก เมื่อพูดถึงการพัฒนาชนบท ก็ต้องพูดถึงการพัฒนาชุมชน

จากเหตุผลการก่อตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ก็ทำนองเดียวกัน ดังที่
 ทวี ชูทรัพย์ เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ได้กล่าวไว้ว่า

สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นหน่วยงานขยาย ตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลทางการเมือง
 โดยขณะนั้นสถานการณ์ของประเทศกำลังประสบกับปัญหาความมั่นคง ปัญหาการแทรกซึม
 ของผู้ก่อการร้ายมีพื้นที่สีแดง สีชมพู มากมายเกิดขึ้นในเขตชนบทห่างไกล โดยกลุ่ม
 ฝ่ายซ้ายได้ยกเอาปัญหาความยากจนแร้นแค้นของชาวชนบทเป็นเงื่อนไขที่จะขยายความ
 ขัดแย้ง นำมาซึ่งการล้มล้างและเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตย รัฐบาลขณะนั้นโดยการ

ปรึกษาและให้ความช่วยเหลือจากอเมริกา ก็ตระหนักถึงภัยคุกคามดังกล่าว จึงเริ่มกำหนดนโยบายการพัฒนาเพื่อความมั่นคงขึ้น ซึ่งเน้นที่จะให้เกิดการเร่งพัฒนาในพื้นที่ที่มีปัญหาเหล่านั้น ขจัดเงาไขการสู้รบ ในขั้นแรกก็จัดตั้งเป็นรูปคณะกรรมการก่อนมุ่งนำการพัฒนาไปยังเขตจังหวัดทางภาคอีสาน 6 จังหวัด ต่อมาก็ขยายออกไปเรื่อย ๆ และยกฐานะขึ้นมาเป็นสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท มีฐานะเทียบเท่ากรม ตอนแรกยังสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาก็โอนมาสังกัดมหาดไทย... ก็อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจัดตั้งขึ้นด้วยนโยบายการพัฒนาเพื่อความมั่นคง เพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงและปัญหาการแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายในขณะนั้น²¹

จากการสัมภาษณ์ข้างต้นก็เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่านโยบายทางการเมืองและการพัฒนามีส่วนสำคัญต่อการขยายตัวของระบบราชการในแง่การจัดตั้งองค์กรใหม่ ๆ ขึ้น ด้วยนโยบายการพัฒนาชุมชนโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดกรมการพัฒนาชุมชน และด้วยนโยบายการพัฒนาเพื่อความมั่นคงก็ก่อให้เกิดการจัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งทั้งสองหน่วยงานนี้ล้วน เป็นหน่วยงานขยายที่มีขอบข่ายหน้าที่จากภารกิจที่เคยมีอยู่ในหน่วยงานหรือองค์กรเดิมทั้งสิ้น และไม่เฉพาะผลต่อการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ เท่านั้น ยังส่งผลต่อการขยายบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วยเช่นกัน ดังเช่นกรณีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ที่ได้มีการขยายขอบเขตความรับผิดชอบออกไปมากมายในช่วงระยะแรกของการจัดตั้งหน่วยงาน จะเห็นได้จากงบประมาณการดำเนินงานของ รพช. ระหว่างปี 2509-2510 ที่เพิ่มขึ้นถึงกว่าร้อยเปอร์เซ็นต์หรือกว่าเท่าตัว²² ก็ล้วนเป็นผลมาจากการให้ความสำคัญต่อนโยบายการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในขณะนั้น เช่นกัน

จุดที่น่าสังเกตก็คือนโยบายทางการเมืองและการพัฒนาของรัฐ มักจะส่งผลต่อการขยายตัวของระบบราชการในทางเดียว แต่ในทางตรงข้ามคือ นโยบายดังกล่าวนี้มักไม่มีผลหรือมีน้อยมากต่อการจำกัดการขยายตัวของระบบราชการ กล่าวคือในขณะที่มีการเน้นนโยบาย

21

สัมภาษณ์ ทวี ชูทรัพย์, เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, 25 กันยายน

2530.

22

สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย, ประวัติแนวความคิดและนโยบายงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, 2522), หน้า 28.

หรืองานใดงานหนึ่งโดยเฉพาะ ก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นในระบบราชการ พร้อม ๆ กับการขยายบทบาทหน้าที่ของทั้งองค์กรใหม่และองค์กรที่มีอยู่เดิม แต่ขณะเดียวกันหากนโยบายดังกล่าวลดความสำคัญลงหรือมิได้ถูกนำมาใช้อีก กลับไม่ส่งผลต่อการลดขนาดและบทบาทของหน่วยราชการทั้งที่มีอยู่เดิมและตั้งใหม่แต่อย่างใด หน่วยงานยังคงดำรงอยู่และดำเนินกิจกรรมไปตามที่เคยทำ ยังคงได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานตามปกติที่เคยให้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลายหน่วยงานกลับมีการปรับเปลี่ยนภาระหน้าที่และเป้าหมายของหน่วยงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและนโยบายใหม่ขณะนั้นได้ด้วย ดังที่ ไพโรจน์ สุจินดา ได้กล่าวว่า

นโยบายทางการเมืองและการพัฒนาของเราส่งผลให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ แต่ไม่เคยส่งผลให้เกิดการลดขนาดและบทบาทของราชการ หน่วยงานที่เกิดขึ้นก็ยังคงอยู่ และดำเนินการต่อไป หน่วยงานเดิมก็ยังคงขยายตัวต่อไป...แทบไม่เคยปรากฏเลยว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายส่งผลให้ต้องยุบเลิกหน่วยงานต่าง ๆ หรือลดบทบาทลง ซึ่งก็อาจเป็นเพราะว่าเราไม่มีนโยบายในเรื่องนี้ แน่ซัดก็ได้²³

และในประเด็นนี้เอง ในกรณีกระทรวงมหาดไทยก็เคยมีความพยายามที่จะจัดรูปงานของกรมต่าง ๆ ใหม่ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ และกรมการปกครอง โดยพยายามที่จะจำแนกบทบาทหน้าที่และลดบทบาทหน้าที่ของบางหน่วยงานลง เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือนโยบายการพัฒนาชนบทที่เน้นให้เกิดการผึกกำลังระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อ ปี พ.ศ. 2525 แต่ปรากฏว่าก็ทำได้เพียงการตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานขึ้นมาพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นของการจัดรูปงานใหม่เท่านั้น แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด เนื่องจากไม่ได้รับความเห็นชอบและการผลักดันจากรัฐบาล ดังนั้นทีกที่ พลเอกสิทธิ จิรโรจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขณะนั้นมีต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อแสดงความคิดเห็นต่อการปรับปรุงและการจัดรูปงานของกระทรวงมหาดไทยว่า

โดยส่วนตัว ผมไม่มีปัญหาค่านโยบายแต่อย่างใด เพราะยังมีความเห็นว่าเมื่อเรื่องยังมีได้ก่อปัญหาจำเป็นหรือขอขาดขาดตายก็น่าจะรอไว้ได้ แต่รู้สึกว่ารูสึกเดือดร้อนดินร่นกันมากเหลือเกินที่จะคิดทำให้เกิดผลงานในยุคในสมัยของคุณ จึงขอลบปล่อยเรื่องนี้ให้ข้าราชการประจำของมหาดไทยตกลงใจกันเองว่าจะเอาหรือไม่เอาอย่างไร

ผมไม่ยากพิจารณาเรื่องนำราคาอยู่แบบนี้...บอกตามตรงว่า ราคาอยู่เรื่องนี้มากที่สุด²⁴

ความเห็นดังกล่าว แสดงถึงเจตนาอันเป็นนโยบายโดยตรงที่จะไม่ดำเนินการใด ๆ เพื่อที่จะจัดรูปงานและยับยั้งการเติบโตและการขยายตัวของส่วนราชการ และความเห็นนี้ ย่อมถือเป็นนโยบายทางการเมืองประเภทหนึ่งที่มีต่อองค์การในระบบราชการด้วยเช่นกัน ซึ่งนโยบายนี้ย่อมเอื้ออำนวยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงความเป็นอิสระและสามารถดำเนินงานพร้อม ๆ กันกับการขยายบทบาทของคนได้โดยลำพัง และในประเด็นนี้เอง วิลาส สิงหวิสัย รองเลขาธิการ ก.พ. ได้วิเคราะห์อย่างน่าฟังว่า

การเมืองกับระบบราชการมันแยกกันไม่ออก ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ซึ่งก็หมายความว่า ย่อมไม่มีผู้นำทางการเมืองใดที่จะกำหนดนโยบายทางการเมืองหรือการพัฒนาสังคม แต่ที่จะบีบหรือจำกัดระบบราชการ เพราะมันเท่ากับเป็นการให้ร้ายตนเอง ไม่มีนักการเมืองคนไหนอยากเป็นที่เกลียดชังของราชการ ตรงกันข้ามนโยบายใดที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ระบบราชการ ก็มักจะไม่มีนักการเมืองคนไหนปฏิเสธ²⁵

การสนับสนุนและความช่วยเหลือจากภายนอก

องค์ประกอบขั้นพื้นฐานที่ทำให้องค์การหรือหน่วยงานสามารถบริหารและดำเนินงาน ได้ตามเป้าหมายของตน นอกจากแผนงานและการจัดการคน วัสดุอุปกรณ์แล้ว อีกมีปัจจัยหนึ่ง ที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันคือ เงินหรืองบประมาณ อันถือเป็นทรัพยากรประเภทหนึ่งขององค์การ ซึ่งแหล่งที่มาของทรัพยากร สำหรับองค์การในระบบราชการที่สำคัญ คือ งบประมาณแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลไทยมีขีดความสามารถไม่มากนักในการที่จะหาทรัพยากร อัน

24

สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี บันทึกความที่สุด มท. .100/7768 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2525. ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมกรณีดังกล่าวใน สำนักนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย, เอกสารประกอบการประชุมกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การปรับปรุงงานและโครงสร้างงานพัฒนาในส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนของกรมโยธาธิการ รพช. กรมการพัฒนชุมชน กรมการปกครอง, เสนอที่กระทรวงมหาดไทย เดือนตุลาคม 2525, หน้า 16.

25

สัมภาษณ์ วิลาส สิงหวิสัย, อ้างแล้ว.

ได้แก่ งบประมาณมาจัดสรรให้กับองค์กรต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ตามความต้องการและเป้าหมายของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อภาระงานและการขยายตัวขององค์การในระบบราชการโดยตรง ทั้งนี้เพราะการขยายตัว ย่อมหมายถึง ความต้องการงบประมาณ และทรัพยากรต่าง ๆ ต้องเพิ่มขึ้นด้วยเป็นเงาตามตัว ด้วยเหตุนี้หนทางหนึ่งสำหรับองค์การหรือหน่วยงานที่มีความต้องการจะขยายองค์การและบทบาทของคนออกไปจึงต้องค้นหาทรัพยากรแห่งใหม่ เพื่อมาสนับสนุนนโยบายและเป้าหมายคน โดยแหล่งทรัพยากรใหม่นี้ส่วนใหญ่จะไดมาจากความช่วยเหลือของต่างประเทศทั้งในรูปของวัสดุอุปกรณ์ วิทยาการ และงบประมาณ จนอาจกล่าวได้ว่า ยิ่งหน่วยงานมีความสามารถในการแสวงหาการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากภายนอกมากเท่าไร โอกาสในการขยายตัวของหน่วยงานนั้นก็จะมีมากขึ้น ในทางตรงข้ามหากไม่ได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากภายนอก หรือได้รับน้อย โอกาสที่จะขยายตัวก็จะยิ่งน้อยลงด้วย ข้อจำกัดของงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง ความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ยิ่งเพิ่มมากขึ้น เพื่อใช้ในโครงการพัฒนาขององค์การต่าง ๆ แต่เนื่องจากรัฐบาลมีข้อจำกัดในการหาทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ความช่วยเหลือจากภายนอกจึงยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น เช่น ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ฯลฯ รวมทั้งความช่วยเหลือด้านการเงินจากธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย เป็นต้น โดยความช่วยเหลือต่าง ๆ เหล่านี้สำหรับระบบราชการไทยแล้ว มักเป็นการติดต่อโดยตรงระหว่างหน่วยงานของรัฐกับแหล่งความช่วยเหลือและประเทศหรือองค์การที่ให้ความช่วยเหลือก็สามารถเลือกให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานที่ต้องการได้ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านองค์กรกลางที่จะพิจารณาจัดสรรและแจกจ่ายความช่วยเหลือให้หน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องสมดุลกันแต่อย่างใด จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้หน่วยราชการของเรามีความอิสระสามารถกำหนดเป้าหมายและสามารถขยายตัว ขยายบทบาทได้ด้วยตนเอง ภายใต้อาณัติความช่วยเหลือจากองค์กรภายนอกที่ตนได้รับ กลายเป็นองค์การที่มีความสมบูรณ์ในตนเอง ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยหน่วยงานอื่น และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมและจำกัดความเติบโตโดยระบบงบประมาณแผ่นดิน ดังที่ วิลลาต สิงห์วิสัย ได้กล่าวว่า

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นเงินกู้หรือเงินให้เปล่า นี้ก็สำคัญที่ช่วย

เสริมให้หน่วยราชการต่าง ๆ ขยายตัวและขยายบทบาทออกไปได้ เพราะลำพังเพียงงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ มันก็ไม่เพิ่มมากนักหรอก มีกรอบอยู่ประมาณ 10-15 % ค่ะ ปี ที่นี้เมื่อไม่มีเงินมันก็จ้างคนไม่ได้ ทำให้โครงการไม่ได้ตามเป้าหมาย ก็ต้องวิ่งไปขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ต่างหน่วยต่างก็ขอใครได้มากก็ทำมาก ขยายมาก และเราก็ควบคุมการขยายตัวในส่วนนี้ไม่ได้ด้วย เช่นในเรื่องอัตราค่าจ้างหน่วยงาน เขาขอเงินต่างประเทศมาได้ก็มาจ้างเป็นลูกจ้างโครงการ เราก็ไปขีตเขาไม่ได้...ไม่ได้บอกว่าความช่วยเหลืออันนี้ไม่ได้ด้วย แต่บอกว่าควรมีการจัดระเบียบกันใหม่ให้ชัดเจน มีหน่วยงานกลางจัดสรรเงินให้ตามแผนงานต่าง ๆ และคอยควบคุมดูแลไม่ให้เกิดการก้าวก่ายหน้าทีกัน มิฉะนั้นก็มีสภาพแบบปัจจุบัน หน่วยไหนใครขอได้มากก็ทำไป ก็ขยายไปเรื่อย ทั้งกำลังคนและโครงการ²⁶

กรณีกระทรวงมหาดไทย ก็เห็นได้ชัดว่า ความช่วยเหลือจากต่างประเทศมีส่วนสำคัญต่อการขยายบทบาทของหน่วยราชการต่าง ๆ แม้กระทั่ง เป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้น อาทิเช่น กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท โดยในขณะนั้นรัฐบาลไทยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา ภายใต้ความช่วยเหลือด้านการเงินของสหรัฐเป็นจำนวนถึงกว่า 25 ล้านบาท ทำให้เกิดหน่วยงานกรมการพัฒนาชุมชนขึ้น²⁷ เพื่อดำเนินกิจกรรมการพัฒนาชนบทด้วยหลักการพัฒนาชุมชน และในกรณีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทก็เช่นกัน ด้วยความช่วยเหลือทั้งด้านเครื่องจักรกล และงบประมาณจาก เอ.ไอ.ดี. (ยูซอม) ของสหรัฐอเมริกา รวมมูลค่ากว่า 1,100 ล้านบาท ก็ทำให้เกิดการจัดตั้งเป็นสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทขึ้น²⁸ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อที่จะต่อต้านการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ และนอกจากความช่วยเหลือจากภายนอกจะส่งผลต่อการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่แล้ว การดำเนินงานและขยายบทบาทของหน่วยงานก็เช่นกัน ปรากฏว่าหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงได้รับความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องตลอดมาจนถึงเป็นหลักทรัพยากรแหล่งที่ ที่สำคัญต่อหน่วยงานมากที่สุดทีเดียว อาทิเช่น ความช่วยเหลือเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาที่มีต่อ รพช. ในช่วงเวลา 12 ปี จาก พ.ศ. 2507-2518

²⁶

สัมภาษณ์ วิลาศ สิงห์วิสัย, อ่างแล้ว.

²⁷

สำนักข่าวสารออเมริกัน, เมืองไทยก้าวหน้า (พระนคร : สำนักข่าวสารออเมริกัน, 2516), หน้า 4-9.

²⁸

ปีเตอร์ เจ-เควิส, ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานกิจการในชนบทของยูซอม "เบื้องหลังสำนักงาน รพช. กรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงานกิจการชนบทของยูซอม," หน้า 28-29.

รวมแล้ว เป็นมูลค่าถึงกว่าหนึ่งพันสองร้อยล้านบาท และหากนำรวมความช่วยเหลือจากประเทศอื่น ๆ เช่น ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น ออสเตรีย นิวซีแลนด์ แคนาดา อิสราเอล และธนาคารโลก ก็จะมีมูลค่ามหาศาลมากทีเดียว

จากความช่วยเหลืออันนี้เอง ทำให้หน่วยงานที่สามารถที่จะขยายบทบาทและองค์กรของตนออกไปได้อย่างมาก เห็นได้ชัดในกรณีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทที่มีอัตราการขยายตัวที่รวดเร็วมากทั้งการขยายบทบาทหน้าที่ การขยายอัตรากำลังและการขยายพื้นที่ปฏิบัติการหรือเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งประเด็นนี้เอง เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทก็ได้ยอมรับว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ รพช. สามารถขยายตัวเองเป็นองค์กรขนาดใหญ่ และมีบทบาทต่อการพัฒนาชนบทที่สูงมาก โดยกล่าวว่า

มีคำกล่าวว่า รพช. ถือกำเนิดขึ้นจากความต้องการของสหรัฐ ซึ่งแปรรูปออกมาเป็นความช่วยเหลือ เช่น เงิน เครื่องจักรมากมาย ซึ่งถ้าขาดส่วนนั้นแล้ว รพช. ก็จะไม่เกิดขึ้นก็เป็นคำกล่าวที่ถูกต้อง เพราะขณะนั้นทุกอย่างเราได้มาจากเขา เขาถือว่าเราเป็นประเทศที่ล่อแหลมมันเป็นเรื่องของการเมืองระหว่างนั้น ซึ่งผมยอมรับว่าถ้าขาดส่วนนี้ไป รพช. จะไม่เกิดขึ้น ลำพังงบประมาณและความสามารถของรัฐบาลไทยมันไม่พอดำเนินการไม่ได้ นี่คือจุดเริ่มต้น ต่อมาความช่วยเหลือไม่ได้เฉพาะจากสหรัฐ เรายังได้จาก ออสเตรเลีย เยอรมัน และญี่ปุ่น ซึ่งเขาก็ให้ความช่วยเหลือมากพอทั้งเงิน อุปกรณ์ ความรู้วิชาการทั้งหมด ก็ยอมรับอีกว่าหากขาดความช่วยเหลือส่วนนี้ รพช. ก็อยู่ไม่ได้ เพราะหน่วยงานเรามันใหญ่ขึ้น บทบาทหน้าที่มากขึ้น และมีพื้นที่ปฏิบัติการกว้างขึ้น และความช่วยเหลือนี้ทำให้เราขยายงานได้ ดำเนินงานได้...เมื่อรัฐบาลไม่สามารถสนับสนุนงบประมาณได้เต็มที่ตามความต้องการหรือเป้าหมายของเรา เราก็ต้องค้นหาน เป็นความจำเป็นที่เราต้องแสวงหาความช่วยเหลือจากที่อื่น มันเป็นความอยู่รอดขององค์กร จะมารอเฉพาะงบประมาณแผ่นดินไม่ได้ มันน้อยเกินไป

หรือกรณีกรมการพัฒนาชุมชนก็เช่นกัน ดังที่ สุวณีย์ ทองนพ ได้ชี้แจงว่า

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศมีความสำคัญมากต่อการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน ยกตัวอย่างเช่น งบประมาณโดยส่วนรวมของกรมทั้งหมดในปี 2529-30 เราได้รับเพียง 650 ล้านบาท กว่า 600 ล้านเราใช้ไปเป็นงบบริหาร หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน และอื่น ๆ จิปาถะ เหลือใช้ในการดำเนินโครงการพัฒนาไม่ถึง 50 ล้านบาทมันไม่เพียงพอ เราก็ต้องแสวงหาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เข้ามาสนับสนุน ปี ๆ หนึ่งเราได้รับประมาณ 200 ล้านบาท จาก UNICEF CCF UNDP ILO ESCAP และอื่น

อื่น ๆ ซึ่งความช่วยเหลือทั้งหมดนี้ เราก็นำไปดำเนินกิจกรรมการพัฒนาตามแผนงานต่าง ๆ มากมาย ได้แก่ แผนพัฒนาเด็ก แผนงานพัฒนาเยาวชน แผนพัฒนาสตรี แผนงานสร้างเสริมรายได้ แผนงานส่งเสริมการออมทรัพย์เพื่อการผลิต แผนงานอาสาพัฒนา แผนงานพัฒนาองค์กร... และกรมการพัฒนาชุมชนก็มีลักษณะเด่นตรงที่หลักการทำงานเราเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ซึ่งก็แตกต่างไปจากหน่วยงานอื่น ทำให้เรามีโอกาสที่จะได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศมาก มีโอกาสดำเนินกิจกรรมและขยายงานต่าง ๆ มากขึ้นด้วย³⁰

สำหรับกรณีกรมการปกครอง ความช่วยเหลือจากต่างประเทศอาจไม่ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นโดยเฉพาะกับ รพช. อย่างไรก็ตามก็ยังถือได้ว่ายังได้รับความช่วยเหลืออยู่บ้างในกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งก็เื้ออำนวยการให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังที่ เอนก สิทธิประศาสน์ ได้กล่าวถึงว่า

กรมการปกครอง แหล่งงบประมาณของเราส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน เงินช่วยต่างประเทศเราได้รับน้อยมาก ส่วนใหญ่จะให้ในด้านการศึกษาค้นคว้า เช่น โครงการพัฒนาประสิทธิภาพของสภาตำบล ของ ยูเสด หรือฝ่ายประชาสัมพันธ์เป็นของเยอรมัน เขาสับสนุนในด้านการศึกษาอบรม และจัดสร้างเครื่องมือ เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น เช่น กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทแล้วเงินช่วยต่างประเทศเราน้อยมาก ก็นับเป็นข้อจำกัดของเราที่ทำให้ไม่สามารถขยายงานได้ตามที่ต้องการ เพราะปัญหาทรัพยากร แต่เราก็พยายามขวนขวายหาไม่ว่าจากต่างประเทศหรือภายใน ขณะเดียวกันเราก็มีงบประมาณส่วนหนึ่งแบบประชาอาสา หรือเงินสมทบจากท้องถิ่น และเงินรายได้จากท้องถิ่นต่าง ๆ ก็พอที่จะดำเนินการไปได้พอสมควร³¹

ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยสรุปแล้ว ก็จะได้เห็นว่าความช่วยเหลือจากภายนอกหรือจากต่างประเทศ มีผลต่อองค์การในระบบราชการไทย 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ด้วยกัน ลักษณะแรกคือก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์การ หรือหน่วยราชการใหม่ขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งของการขยายตัวด้านโครงสร้างและองค์กร ดังเช่นกรณีการจัดตั้ง กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ลักษณะที่สองคือ มีผลให้หน่วยราชการสามารถขยายบทบาทและกิจกรรมสาขาต่าง ๆ ของตนได้ตามเป้าหมายขององค์การ ด้วยความสนับสนุนและความช่วยเหลือด้านการเงิน วัสดุ

30

สัมภาษณ์ สุวนัย ทองนพ, อ้างแล้ว.

31

สัมภาษณ์ เอนก สิทธิประศาสน์, อธิบดีกรมการปกครอง, 29 กันยายน 2530.

อุปกรณ์และวิทยาการต่าง ๆ โดยหน่วยงานที่มีขีดความสามารถในการแสวงหาการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากภายนอกได้มากเท่าไร โอกาสที่จะขยายตัว ขยายงาน ก็จะยิ่งมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกรณีของทั้ง 3 หน่วยงานในกระทรวงมหาดไทย ก็จะได้เห็นว่า สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศมากเป็นอันดับหนึ่ง กรมการพัฒนาชุมชนได้รับเป็นอันดับสอง และอันดับสุดท้ายคือ กรมการปกครอง และการจัดอันดับดังกล่าวก็สอดคล้องกับการขยายบทบาทในงานพัฒนาชนบทของทั้งสามหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนงานส่งเสริมอาชีพและรายได้ ซึ่งพบว่าสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทมีอัตราการขยายบทบาทในงานดังกล่าวสูงที่สุด รองลงมาคือ กรมการพัฒนาชุมชน และกรมการปกครองตามลำดับ (ดังตารางที่ 22)

ไม่เฉพาะสำหรับกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แม้ในส่วนราชการอื่นก็มีแนวโน้มทำนองเดียวกันที่นำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ความช่วยเหลือจากภายนอก มีผลโดยตรงต่อการเติบโตและขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย ซึ่งก็เป็นไปตามการวิเคราะห์ของรองเลขาธิการ ก.พ. ข้างต้นที่ว่า เนื่องจากความช่วยเหลือจากภายนอกมัก เป็นความช่วยเหลือที่มีต่อหน่วยงานแต่ละหน่วยโดยตรง ขาดการประสานงาน การจัดสรรที่ดีพอทำให้แต่ละหน่วยงานสามารถอาศัยความช่วยเหลือดังกล่าวขยายกิจกรรมและบทบาทของคนได้อย่างอิสระตาม เป้าหมายขององค์การ ก่อให้เกิดการก้าวก้าวและความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่โดยส่วนรวม