

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์คล้ายกัน

ในบทนี้เป็นการพิสูจน์ถึงข้อสมมุติฐานที่ว่า "องค์การยังมีหน้าที่และวัตถุประสงค์คล้ายกันกับอีกองค์การหนึ่งมากเท่าใด ก็ยิ่งมีความสัมพันธ์แบบแข่งขันกันมากขึ้นเท่านั้น และการแข่งขันระหว่างองค์การนี้อาจทำให้ประโยชน์ส่วนรวมมีความสำคัญลดน้อยลงไปด้วย"

ในปัจจุบันนี้ เราเริ่มจะรู้สึกว่าการต่อสู้และการแข่งขันกันระหว่างบุคคลได้ทวีความรุนแรงและปรากฏอย่างเห็นได้ชัด คนเราแข่งขันและต่อสู้กันเพื่ออะไร คำตอบที่ง่ายที่สุดก็คือ คนต่อสู้แข่งขันกันก็เพื่อหาสิ่งของมาสนองความต้องการของตนเองให้มากที่สุดและดีที่สุด เพื่อความอยู่รอด ความต้องการ ในที่นี้ได้แก่ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) เป็นความต้องการในด้านวัตถุต่าง ๆ คือ อาหาร น้ำ การช้บด้าย ฯลฯ และความต้องการทางจิตใจ (Psychological Needs) เช่น ความต้องการในอำนาจ สถานะทางสังคม และการได้รับการยอมรับ<sup>1</sup> เป็นต้น

สำหรับองค์การก็เช่นเดียวกัน องค์การแข่งขันกันก็เพื่อสนองความต้องการของตนเองเหมือนกัน เช่นเดียวกับความต้องการของบุคคล แต่ความต้องการขององค์การหมายถึงลูกค้า ผู้รับบริการทำไร และทรัพยากรต่าง ๆ เป็นต้น

การแข่งขันนี้หมายถึงการต่อสู้เพื่อวัตถุประสงค์อันเดียวกันระหว่างบุคคลที่ค่อนข้างเท่าเทียมกัน<sup>2</sup> และการแข่งขันนี้ยังมีความรู้สึกที่จะพยายามทำดีที่สุดโดยให้ดีกว่าผู้อื่น<sup>3</sup> ดังนั้น

<sup>1</sup>Harold J. Leavitt, Managerial Psychology (Chicago: The University of Chicago Press, 1966), p.15.

<sup>2</sup>Philip Babcock (ed.), op. cit., p.464.

<sup>3</sup>Jess Stein, and Lawrance Urdang (ed.), The Random House Dictionary of the English Language (New York: Random House, 1967), p. 300.

การแข่งขันระหว่างองค์การคือ พฤติกรรมขององค์การต่าง ๆ ที่มีโครงสร้างเหมือนกันเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่สนองความต้องการขององค์การสูงสุด หรือมากที่สุด คำว่า "โครงสร้าง" ในที่นี้มีความหมายตามทฤษฎีของนักทฤษฎีองค์การคือ หมายถึงวัตถุประสงค์และหน้าที่ขององค์การ<sup>4</sup> นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายของการแข่งขันระหว่างองค์การโดยตรง โดยใช้เป้าหมายของการแข่งขันเป็นฐาน และสรุปว่าการแข่งขันระหว่างองค์การคือ การแก่งแย่งโดยมีบุคคลที่สามเป็นตัวกลาง บุคคลที่สามของบริษัทธุรกิจ คือลูกค้าชายวัตถุวิม และผู้ชายแรงงาน เป็นต้น สำหรับบุคคลที่สามขององค์การรัฐบาล คือสมาชิกวุฒิสภา สำนักงบประมาณ หัวหน้าฝ่ายบริหาร และประชาชนที่รับบริการ ดังนั้น การอุบรอกขององค์การจึงขึ้นอยู่กับโอกาสที่จะได้รับเลือกจากบุคคลที่สามอย่างเหมาะสมที่สุดนั่นเอง<sup>5</sup>

สำหรับองค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์เหมือนกัน (Similarity) ซึ่งคำว่าหน้าที่และวัตถุประสงค์เหมือนกันนี้ มีความหมายอย่างตรงกันข้ามกับคำว่า หน้าที่และวัตถุประสงค์รวมกัน (Common goals and Functions) เพราะหน้าที่และวัตถุประสงค์ร่วมกันนี้แสดงให้เห็นถึงความต้องการพลังร่วมของกลุ่ม เพื่อบรรลุเป้าหมาย ส่วนหน้าที่และวัตถุประสงค์เหมือนกันนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระต่อกัน และมีการแข่งขันชิงชัยที่จะไปสู่เป้าหมายเดียวกันแต่เพียงผู้เดียว

หน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การนี้ เปรียบเสมือนกับวงกลมแต่ละวง ถ้ามีการจัดองค์การที่ดีแล้ว ขอบเขตของแต่ละองค์การจะไม่มี การซ้อนทับกันเลย แต่ถาการ จัดองค์การไม่ดี ขอบเขตของแต่ละองค์การจะมีการซ้ำซ้อนกัน ถ้าขอบเขตขององค์การ

---

<sup>4</sup>Ralph M. Stogdill, "Dimension of Organization Theory," Approaches to Organization Design, James D. Thompson (ed.) (Penn: University of Pittsburgh Press, 1966), p. 8-9.

<sup>5</sup>James D. Thompson, and Willian J. Mcewen, "Organization Goals and Environment: Goal-setting and an Interection Process," American Sociological Review (XXIII (1958), pp. 25 - 60.

โคทับซ้อนกันสนิทก็เรียกว่า องค์การนั้นมีหน้าที่และวัตถุประสงค์ซ้ำกัน หรือเหมือนกัน (Similarity) แต่ถาขอบเขตขององค์การมีการเหลื่อมล้ำกันเพียงบางส่วน เรียกว่า มีหน้าที่และวัตถุประสงค์ซ้อนกัน (Overlap) เพราะองค์การเหล่านี้ในบางครั้งหน้าที่และวัตถุประสงค์ขั้นสูงสุดขององค์การอาจไม่เหมือนกัน แต่หน้าที่และวัตถุประสงค์ขั้นมัธยม (Intermediate goals) อาจเหมือนกันได้ เมื่อการซ้ำซ้อนในหน้าที่และวัตถุประสงค์นี้ก็จะทำให้การแข่งขันเกิดขึ้น การแข่งขันนี้จะรุนแรงมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับระดับของการซ้ำซ้อนในหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การด้วย

### 1. สาเหตุที่ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในหน้าที่และวัตถุประสงค์

ก่อนที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์เชิงแข่งขันระหว่างองค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์เหมือนกันในงานพัฒนาชนบท ก็จะต้องศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในหน้าที่และวัตถุประสงค์ อันเป็นข้อบกพร่องหรือข้อเสียที่จะนำมาซึ่งการแข่งขันระหว่างองค์การ และสาเหตุของการซ้ำซ้อนนี้มีความเกี่ยวพันถึงการแข่งขันระหว่างองค์การด้วยเช่นกัน

ในการบริหารงานของรัฐบาลโดยกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ของไทยในปัจจุบันนี้ ปัญหาเรื่องงานซ้ำซ้อนหรืองานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ มีอยู่เป็นอันมาก ดังที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันในวงการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานพัฒนาชนบท เพราะเป็นงานที่รัฐบาลพึงให้ความสนใจและทุ่มเทดำเนินการในค่านิยมมาก แม้แต่ าทพล งามอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ก็ได้ให้ข้อสังเกตว่า "เมื่อมีรายงานผ่านมาถึงข้าพเจ้า บางครั้งข้าพเจ้ารู้สึกว่ามีหน่วยราชการบางหน่วยปฏิบัติงานคล้าย ๆ กัน อยู่บ้าง"<sup>6</sup> และคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการได้รายงานเรื่องนี้ไว้ว่า "การจัดองค์การที่คั่นนี้ ควรรวมเอาหน้าที่รับผิดชอบ

<sup>6</sup> าทพล งามอม กิตติขจร, "การบริหารงานของรัฐบาลไทยปัจจุบัน."

ในการทำงานเดียวกันไว้ในหน่วยงานเดียวกัน มีไขแยกไว้หลายหน่วยหลักการข้อนี้ยังมีได้  
ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเพียงพอในประเทศไทย งานอย่างเดียวกันมีกระทรวงหลายกระทรวง  
เป็นเจ้าของหน้า<sup>7</sup>

การซ้ำซ้อนในหน้าที่และวัตถุประสงค์<sup>8</sup> เนื่องมาจากขอบกร่องใหญ่ ๆ 4 ประการ  
คือ

- 1.1 บกพร่องในด้านการจัดองค์การ (Ill-designed Organization)
- 1.2 ไม่มีการกำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การให้แน่นอนชัดเจน
- 1.3 ข้าราชการที่กระหายอำนาจ (Power-hungry Bureaucrat)
- 1.4 ลักษณะการให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

1.1 บกพร่องในด้านการจัดองค์การ ในการบริหารงาน โดยเฉพาะหน่วยงาน  
ที่มีขนาดใหญ่ การประสานงานเป็นสิ่งสำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง เพราะการประสานงานเป็น  
กระบวนการหนึ่งที่จะตรวจตราดูแลให้การปฏิบัติงานของส่วนต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายหรือ  
วัตถุประสงค์ขององค์การนั้น ๆ ได้ โดยลักษณะสามัคคีสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ ซึ่งการ  
ประสานงานนี้จะมีขึ้นได้ก็ต้องมีศูนย์กลางอำนาจการทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับนโยบาย  
วางแผนควบคุม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตาม  
เป้าหมายและให้มีการประสานงานซึ่งกันและกันด้วย และการประสานงานนี้จะมีขึ้นได้ก็จะ  
ต้องมีการจัดองค์การที่ดีและเหมาะสม เพราะการจัดองค์การก็คือการจัดระเบียบโครงการ  
นำเอาส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมารวมกันในรูปของส่วนรวม เพื่อให้มีการใช้อำนาจบริหาร  
งานและเป็นศูนย์กลางอำนาจให้งานดำเนินลุล่วงเป้าหมายที่กำหนดไว้<sup>8</sup> สำหรับการบริหาร  
งานของรัฐบาลก็จะมีศูนย์กลางอำนาจอยู่ทุกระดับของโครงสร้างการบริหารราชการ

---

7 รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อบูรณะและ  
วิวัฒนาการ, เรื่องเดิม, หน้า 257.

<sup>8</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์พัฒนาการพิมพ์, 2513),  
หน้า 265.

แผ่นดิน เช่น ในระหว่างกระทรวงต่าง ๆ มีสำนักนายกรัฐมนตรี ในแต่ละกระทรวงมีสำนักงานปลัดกระทรวง ในแต่ละกรมก็มีสำนักงานเลขานุการกรม และในส่วนภูมิภาคก็มีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นศูนย์กลางอำนวยความสะดวก เป็นต้น แต่การจัดส่วนราชการเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ปรากฏว่า ศูนย์กลางอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เหล่านี้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ประสานงานได้อย่างแท้จริง เพราะได้รวมเอางานชั้นปฏิบัติการเข้าไปไว้ที่ศูนย์กลางมากเกินไป จึงทำให้งานเกี่ยวกับนโยบาย แผนการประสานงานและติดตามผลอ่อนไป<sup>9</sup> กล่าวคือ

- 1.1.1 ในระดับกระทรวงต่าง ๆ สำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางอำนวยความสะดวกนั้นในทางปฏิบัติแล้ว สำนักนายกรัฐมนตรีได้รวมเอาหน่วยงานปฏิบัติการเข้ามาไว้มากมาย สำนักนายกรัฐมนตรีจึงมีหน่วยงานในระดับกรมสังกัดมากมาย กล่าวคือ มีถึง 26 หน่วยงาน<sup>10</sup> มากกว่ากระทรวงใด ๆ ทั้งสิ้น และงานบางอย่างได้มีกระทรวงทบวงกรมอื่นปฏิบัติอยู่แล้ว เช่น งานพัฒนาชนบท เป็นต้น จึงก่อให้เกิดความสับสนในภาระหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในปัจจุบันอยู่มาก นายกรัฐมนตรีแทนที่จะมีเวลาในการคิดพิจารณาเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน และกิจการที่สำคัญของประเทศ กลับต้องมาเสียเวลาให้กับงานราชการประจำเสียเป็นส่วนใหญ่ และทำให้งานที่เป็นหน้าที่หลัก คือการประสานนโยบายระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะหน่วยงานภายในก็ไม่มีประสานงานดีพอ

<sup>9</sup>บันทึกสรุปความเห็นของอนุกรรมการฯ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารในการพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการของรัฐ, 2516, หน้า 2 (อัคราเนา.)

<sup>10</sup>สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, คู่มือ รพช (ภาคที่ 3 เล่มที่ 2, พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2511), หน้า 11.

เช่น หน่วยงานควบคุมนโยบายของประเทศ และหน่วยงานควบคุมการเงิน งบประมาณก็ยังไม่สอดคล้องกันคือพอที่จะทำให้การปฏิบัติงานตามเป้าหมายและการเงินมีส่วนสัมพันธ์กัน จึงเป็นเหตุให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติงาน ไม่อาจปฏิบัติงานได้ทันตามแผนงาน<sup>11</sup> นอกจากนี้แล้ว การประสานงานในด้านนโยบายระหว่างผู้ควบคุมการจ่ายเงินตามงบประมาณ และผู้ควบคุมอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการซึ่งต้องสัมพันธ์กันก็ยังมีไม่เพียงพอ<sup>12</sup> ดังนั้น จึงทำให้การควบคุมประสานงาน การปฏิบัติงานของกระทรวงต่าง ๆ จึงไม่อาจกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- 1.1.2 ในระดับกระทรวง จะมีสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางอำนาจ แต่สำนักงานปลัดกระทรวงก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะเป็นเครื่องมือควบคุมกรมต่าง ๆ ให้ปฏิบัติงานประสานงานและสอดคล้องกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ เพราะได้รวมเอางานในด้านปฏิบัติการมาไว้ในสำนักงานด้วยเช่นกัน และบางกระทรวงก็ไม่มีผู้บริหารงานที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเพียงพอ เช่นกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ สำนักงานวิชาการและวางแผน ซึ่งเป็นหน่วยงานหน่วยหนึ่งของสำนักงานปลัดฯ ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการทั้ง 2 คน ถูกขอยืมไปช่วยราชการที่อื่น<sup>13</sup> ทำให้การวางแผนให้

<sup>11</sup>รายงานการสัมมนาพัฒนานักบริหาร รุ่นที่ 27, การประสานงานระหว่างหน่วยราชการ, 2513, หน้า 3 (อัคราเนา.)

<sup>12</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

<sup>13</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2514, ครั้งที่ 22, หน้า 33/3 (อัคราเนา.)

กรมต่าง ๆ ในกระทรวงทำเนียบสอดคล้องต้องกันไม่อาจกระทำได้  
 ดังนั้น กรมต่าง ๆ ต้องไปดำเนินการวางแผนเอง ซึ่งต่างก็มุ่งวางแผน  
 แผนดำเนินงานเฉพาะงานในหน้าที่ของตนเท่านั้น การประสานงาน  
 ระหว่างกรมจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้

และในการควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของ  
 กรมต่าง ๆ ก็เพียงแค่ให้แต่ละกรมส่งรายงานและผลงานตามแบบ  
 ฟอร์ม ซึ่งก็ยังไม่ละเอียดและรัดกุมพอที่จะประเมินผลได้ จึงทำให้  
 กระทรวงไม่ทราบถึงสถานะการณที่ถูกต้องได้ กระทรวงทราบเพียง  
 แต่ผลงานที่ใดทำไปเท่านั้นเอง แต่ไม่ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่าง  
 ผลงานที่ได้รับกับการใช้จ่ายที่ใดทำไปแล้วว่า เป็นอัตราส่วนที่ถูกต้อง  
 หรือไม่<sup>14</sup> ดังนั้น การจัดหน่วยงานในระดับกระทรวง จึงดูเสมือน  
 ว่า กรมต่าง ๆ ในกระทรวงมีฐานะคล้ายกับเป็นกระทรวงควย ส่วน  
 กระทรวงจึงเป็นเพียงที่รวมของกรมต่าง ๆ เท่านั้น เพราะงานของ  
 กรมเหล่านี้ไม่สัมพันธ์ซึ่งกันและกันเลย<sup>15</sup>

- 1.1.3 สำหรับในส่วนภูมิภาคนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็น  
 ผู้ประสานงานรับผิดชอบภายในเขตท้องที่ของตน โดยมีเจ้าหน้าที่ของ  
 หน่วยงานราชการต่าง ๆ เป็นที่ปรึกษาให้ความช่วยเหลือในกิจการค่าน  
 นั้น ๆ แต่ปัจจุบันอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอถูก  
 ตัดทอนโดยหน่วยงานจากส่วนกลางไปอย่างมาก จนไม่อาจ  
 ควบคุมรับผิดชอบให้เป็นไปตามต้องการได้ ซึ่งเท่ากับว่าส่วนกลาง

<sup>14</sup>รายงานการสัมมนานักบริหาร รุ่นที่ 27, เรื่องเดิม, หน้า 4.

<sup>15</sup>สมศรี จุลละนันท์, การจัดวางระบบงาน (พระนคร : มงคลการพิมพ์,  
 2514), หน้า 25.

ได้เข้าไปก้าวเข้าภูมิภาคเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ส่วนกลางได้ขยาย  
หน่วยงานสาขาของส่วนกลาง เพื่อดำเนินกิจการบางอย่างในส่วน  
ภูมิภาค โดยการตั้งเป็นภาคบ้าง เป็นเขตบ้าง เป็นหน่วยงานทาง  
วิชาการบ้าง เป็นต้น และส่งข้าราชการจากส่วนกลางในระดับชั้น  
พิเศษหรือชั้นเอกออกไปควบคุมงานของคนที่ในส่วนภูมิภาคเสียเองอีก  
ชั้นหนึ่ง เช่น กรมทางหลวง กรมชลประทาน ฯลฯ เป็นต้น ทำให้  
การบริหารงานในส่วนภูมิภาคปัจจุบันนี้สับสนวุ่นวาย และก่อให้เกิด  
การดำเนินงานซ้ำซ้อนกันอยู่อย่างมากในส่วนภูมิภาค ดังเช่น ที่คณะ  
สำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและ  
วิวัฒนาการได้รายงานว่า

ในส่วนภูมิภาค สภาพการณ์บริหารราชการในรอบสิบปีที่ผ่านมา  
แทบจะกล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้มีการสำรวจและปรับปรุงของ  
บกพร่องในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกันเพียงครั้งหรือสอง  
ครั้งเท่านั้น ซึ่งอาจจะควยเหตุนี้กระมังที่เป็นสาเหตุหนึ่งทำให้  
ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบันเกิดมีปัญหาทางการปกครอง  
มากที่สุด การจัดการบริหารส่วนภูมิภาค หากยังบกพร่องหรือ  
เป็นไปอย่างหุละหลวมแล้ว ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ  
มิให้เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ในระบบ  
บริหารราชการส่วนภูมิภาคของเราจะมีข้าราชการที่มีความ  
สามารถเป็นพิเศษเหมาะสมกับหน้าที่แล้วก็ตาม การบริหารส่วน  
ภูมิภาคก็ยังดำเนินไปอย่างบกพร่องได้ เพราะสืบเนื่องมาจาก  
การจัดการที่ไม่ดีนั่นเอง<sup>16</sup>

<sup>16</sup> รายงานทางคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการ  
บูรณะและวิวัฒนาการ, เรื่องเดิม, หน้า 257.



1.1.4 เมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งรัดพัฒนาชนบทให้เจริญ จึงได้มีการปรับปรุงองค์การใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย โดยจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2506 แต่กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติก็ยังคงมิได้เป็นศูนย์กลางอำนาจการประสานงานพัฒนาชนบททั้งหมด กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเป็นเพียงที่รวมงานของกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทเพียงบางกรมเท่านั้น ซึ่งกรมเหล่านั้นทั้งที่เป็นกรมเก่าที่มีอยู่แล้ว และกรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ งานพัฒนาชนบทยังคงกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เช่น เค็ม และนอกจากนี้หน่วยงานที่เข้ามาเพื่อให้ทำหน้าที่ศูนย์กลาง ประสานงานพัฒนาชนบท เช่น กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ก็ไม่อาจดำเนินการประสานงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 4

ด้วยเหตุนี้ เมื่อการบริหารราชการของไทยขาดโครงสร้างที่เหมาะสมที่จะช่วยประสานงาน ควบคุม และตรวจสอบในระดับต่าง ๆ เช่น ระดับเหนือกระทรวง ระดับกระทรวงและระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมและกำกับนโยบาย (Policy Control) รวมทั้งการปฏิบัติงานไม่ประสาน สัมพันธ์และเกือกละกันและกัน ทำให้การบริหารขึ้นกับอำนาจและตัวบุคคลเป็นสำคัญ

1.2 ไม่มีการกำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การให้แน่นอนชัดเจน การกำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละกระทรวง พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 กำหนดไว้แต่เพียงกว้าง ๆ ไม่มีขอบเขตและชัดเจน สำหรับกรมต่าง ๆ นั้น ไม่มีกฎหมายบังคับกำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ไว้เลย ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้เจ้ากระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่

คนรับผิดชอบในส่วนที่เป็นประโยชน์ เฉพาะส่วนราชการของตนเท่านั้น และพยายามที่จะขยายอำนาจหน้าที่ของตนออกไปตามขอบเขตที่ทางกฎหมายกำหนดไว้ให้ โดยไม่คำนึงถึงหน้าที่นั้นจะไปซ้ำซ้อนกับหน่วยราชการของกระทรวงอื่น ๆ<sup>17</sup> ดังนั้น เมื่อไม่มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานไว้ให้ชัดเจนว่าทำอะไร แค่นั้น เพียงใด เช่นนี้แล้ว ทำให้เกิดการปัดความรับผิดชอบได้ง่าย ทำให้เกิดการแย่งงานกันทำและละเลยงานที่ควรจะทำ เช่นงานใดที่จะได้ผลประโยชน์มักจะแย่งกันทำ และละเลยงานที่ควรทำ เช่น งานบริการแก่ประชาชนแต่ไม่ไ้ผลประโยชน์ เป็นต้น

1.3 ข้าราชการที่กระหายอำนาจ ในการขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานออกไปให้กว้างกว่าเดิม ในบางครั้งก็สะท้อนให้เห็นความทะลอะ และกระหายอำนาจของข้าราชการประจำประเภทใดก็ตาม เพราะข้าราชการพวกนี้เป็นพวกที่มีความใฝ่ฝันจะเสริมสร้างอนาคตของตนเอง โดยการที่จะสร้างอาณาจักรทางการบริหารให้อยู่ภายใต้อำนาจของเขา ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของผู้นำที่มีบุคลิกเข้มแข็งในการบริหารของเขา ทั้งนี้ เพราะทัศนคติของข้าราชการชั้นบริหารยังคงฝังแน่นอยู่กับแนวความคิดที่จำกัดแคบเดิมที่ยึดถือมาว่า หน่วยงานเป็นเสมือนหนึ่งอาณาจักรของตนเองโดยเฉพาะงานราชการก็เป็นเรื่องของอำนาจและความรับผิดชอบโดยส่วนตัว ขาดการคำนึงถึงความสัมพันธ์อันพึงมีกับหน่วยงานอื่น ๆ เท่าที่ควร และการริเริ่มขยายหน่วยงานก็มุ่งที่จะสร้างหรือขยายอาณาจักรของตนออกไป จนกระทั่งก้าวกายทับซ้อนงานในหน้าที่ของหน่วยงานอื่น เพียงเพื่อที่จะทำให้ตำแหน่งงานของตนเลื่อนสูงออกไป<sup>18</sup> เช่น การต่อสู้ของ พล.ต.ท. มรว. เจตจันทร์ ประวิตร ขณะที่เป็นผู้กำกับการตำรวจดับเพลิง ได้พยายามที่จะให้กรมตำรวจตั้งกองบัญชาการป้องกันและระงับสาธารณภัยขึ้น เพื่อที่ตนเองจะได้รับการเลื่อน

<sup>17</sup> รายงานการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร รุ่นที่ 30, การวินิจฉัยสั่งการของรัฐบาล, 2514, หน้า 31 - 32 (อัคราเนา.)

<sup>18</sup> สำนักงาน กพ. "บทบรรณาธิการเรื่องการสร้างอาณาจักร", วารสารข้าราชการ, 15 (2513), หน้า 2 - 3.

ยศเป็นนายพลตำรวจตรี เป็นต้น หรือไม่ก็ขยายหน่วยงานออกไปโดยขอตั้งกองหรือแผนก  
 ชั้นใหม่ เพื่อสร้างตำแหน่งงานออกไปโดยขอตั้งกอง หรือแผนกชั้นใหม่ เพื่อสร้างตำแหน่ง  
 งานใหญ่ขึ้นโดยมีทางก้าวหน้า<sup>19</sup> ดังที่เห็นได้จากโอวาทของรองอธิบดีกรมอนามัย นาย  
 แพทย์สมบุรณ วัชรโรทัย ว่า

กรมได้พิจารณาเห็นความเห็นอยู่ยากลำบากในการทำงานใน  
 โครงการพัฒนาอนามัยนี้ ตั้งแต่เริ่มแรกความพยายามของ  
 กรมอนามัย ได้พยายามสนับสนุนนายแพทย์ยุทธนา (รอง  
 ผู้อำนวยการกองพัฒนาอนามัย ได้เลื่อนเป็นผู้อำนวยการของ  
 กองโภชนาการ ผู้เขียน) มานานแล้ว แต่มีปัญหาอุปสรรค  
 ทางคาน กพ. แม้จะได้ออกสู่กันมานานก็ตาม<sup>20</sup>

สิ่งเหล่านี้เป็นการสื่อให้เห็นว่า คุณค่านิยมเดิมยังมีอิทธิพลอยู่ในการบริหารของไทย ความ  
 สัมพันธระหว่างข้าราชการของไทยเป็นไปทำนองส่วนตัวมากกว่าเป็นทางการ นักบริหาร  
 แต่ละหน่วยปฏิบัติต่อกันเสมือนบุคคลในครอบครัวใหญ่เดียวกัน<sup>21</sup>

ปรากฏการณ์เช่นนี้มีอยู่เสมอในวงราชการไทย เช่น เมื่อผู้ใดเจริญก้าวหน้าใน  
 ทางราชการไทย เช่น เมื่อผู้ใดเจริญก้าวหน้าในทางราชการ มีอำนาจบารมี และมีสิทธิ  
 แต่งตั้งโยกย้ายหรือให้ความดีความชอบในกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ญาติผู้ใหญ่หรือเพื่อน  
 คู่ของข้าราชการผู้นั้นจะเอาเครื่องญาติพรรคพวกเข้าคารวะฝากฝัง เพื่อความเจริญก้าว  
 หน้าในทางราชการ ดังคำปราศรัยของพลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์ แกคณะตำรวจ  
 ในจังหวัดพระนคร และธนบุรี ในโอกาสเข้าดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ มีความว่า

<sup>19</sup> จอมพล ถนอม กิตติขจร, เรื่องเดิม, หน้า 9.

<sup>20</sup> กรมอนามัย, รายงานการประชุมประจำปี 2514 (พระนคร : ชุมชุมสหกรณ์  
 การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 16.

<sup>21</sup> James N. Mosel, Thai Administrative Behavior (Roneo),  
 pp. 278 - 331.

"ใครมีอำนาจวาสนาเข้าหน่อยแล้ว ก็วิ่งเข้าหากันเป็นแถว พอรู้ว่าใครเป็นอธิบดี รองอธิบดี ก็วิ่งเข้าไปประจบเลียแข้งเลียขา"<sup>22</sup>

ดังนั้น คุณค่านิยมและจุดมุ่งหมายของข้าพเจ้าจึงเน้นไปในทางส่วนตัวมากกว่า ระบบส่วนตัวในวงการบริหารของไทยนี้ ยังผลให้เหตุผลส่วนตัวมีท่าทีจะมีอำนาจเหนือเหตุผล ส่วนรวม กฎหมายและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ จึงเป็นแค่เพียงแบบพิธีตัวหนังสือเท่านั้น ส่วนทางปฏิบัติเป็นอีกแนวหนึ่ง ซึ่งในเรื่องนี้คณะสำรวจเศรษฐกิจธนาคารระหว่างประเทศ ได้รายงานว่

การบริหารงานของรัฐบาลก็มีปัญหาของตนเอง ที่ดูเอา เหตุผลของคานการเมือง ซึ่งอยู่เหนือเหตุผลทางคานประสิทธิภาพ และการประหยัด นอกจากนี้ในการบริหารราชการยังมี การยี่มั่นในหลักปฏิบัติงานแบบเก่า ๆ และนับถือความสัมพันธ์ เกี่ยวกับลำดับ สถานะเหล่านี้เป็นเหตุทำให้อำนาจและความ รับผิดชอบกระจุกกระจายไป ทำให้ลุดหย่อนในคานความ จำเป็น ฟูให้เป็นอุปสรรคกีดขวางคองการรวมมือและประสาน งานระหว่างกรม กองต่าง ๆ และกีดกันมิให้มีการวางรูปและ ใชระบบค้ำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ<sup>23</sup>

1.4 การให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า องค์การต่าง ๆ จะดำเนินงานได้นั้นจะต้องมีทรัพยากรต่าง ๆ เป็นงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และกำลังคนอย่างเพียงพอ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ขององค์การต่าง ๆ จะได้รับการกระจายแจกจ่ายจากรัฐบาล ดังนั้น จำนวนและขนาด องค์การต่าง ๆ จะมีมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับ

<sup>22</sup>ไสว ศรีเมฆารัตน์, และสมศักดิ์ ศรีวรารักษ์, "ระบบส่วนตัวในวงราชการของไทย", วารสารสังคมศาสตร์ (2514), หน้า 40.

<sup>23</sup>รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศ, เรื่องเดิม, หน้า 17 - 19.



59 ลานคอดลาร์<sup>24</sup> เป็นต้น สำหรับหน่วยงานที่กู้เงินมาดำเนินการ เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้ จึงสามารถขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ออกไป ไค่กว้างขวาง จนบางครั้งไปซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นได้ ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งเหยิงในด้าน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเหล่านี้

## 2. ลักษณะการซ้ำซ้อนในหน้าที่และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท

จากข้อบกพร่องดังกล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การซ้ำซ้อนในหน้าที่และวัตถุประสงค์เกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะ คือ

- 2.1 การซ้ำซ้อนเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อได้มีการจัดองค์การ
- 2.2 การซ้ำซ้อนเกิดขึ้นภายหลังที่ได้มีการจัดองค์การแล้ว

2.1 การซ้ำซ้อนเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อได้มีการจัดองค์การ กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของชนบทมากขึ้น และได้มีนโยบายที่จะพัฒนาชนบทให้เจริญขึ้นอย่างจริงจังก็ได้มีการปรับปรุงจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และนโยบายเมื่อ พ.ศ. 2506 ตามที่กล่าวมาแล้วในบทก่อน แต่การปรับปรุงดังกล่าวยังไม่มีการจัดองค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทนี้ให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน และยังมีหลายหน่วยงานที่ปฏิบัติงานอย่างเดียวกันอยู่เดิม เพราะการปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าวส่วนใหญ่จะมีแนวโน้มไปในลักษณะเพื่อควบคุมดูแลและเพื่อสนองความต้องการทางการเมืองในขณะนั้นมากเกินไป จนลืมนำถึงหลักประหยัคและประสิทธิภาพของการบริหารราชการ<sup>25</sup>

<sup>24</sup>สำนักข่าวสารอเมริกัน, เมืองไทยก้าวหน้า (พระนคร : สำนักข่าวสารอเมริกัน, 2516), หน้า 4 - 9.

<sup>25</sup>จากบันทึกความเห็นของอนุกรรมการฯ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารในการพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการของรัฐ, หน้า 1 (อัคราเนา.)

ตัวอย่างดังกล่าว เช่น การจัดที่ดินประกอบอาชีพให้เกษตรกร ซึ่งดำเนินการทั้งโดยกรมสหกรณ์ที่ดิน ในรูปสหกรณ์มีคมและกรมประชาสัมพันธ์ในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง และการสร้างถนน ซึ่งนอกจากมีกรมทางหลวงเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแล้ว กรมอื่นก็มี เช่น กรมชลประทาน สร้างถนนภายในเขตชลประทาน กรมประชาสัมพันธ์ สร้างในเขตนิคมสร้างตนเอง และในบริเวณที่มีชาวเขา และกรมการปกครองก็ได้ดำเนินการจัดสร้างเช่นกัน เรียกว่าทางหลวงท้องถิ่น โดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง เป็นต้น<sup>26</sup> นอกจากนี้แล้วก็มีภารกิจเกี่ยวกับพืชและดิน กรมต่าง ๆ ก็ดำเนินการเองเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมของตน เช่น กรมพัฒนาที่ดิน กรมกสิกรรม กรมชลประทาน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการข้าว และกรมปศุสัตว์ เป็นต้น ฯลฯ

2.2 การซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นภายหลังที่ได้มีการจัดองค์การแล้ว กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวแล้ว แต่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วยังไม่มีหน้าที่ครอบคลุมปัญหาหรือกิจกรรมที่ควรจะทำเนิการทั้งหมด และภายหลังได้มีสถานะการณ์ใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีกหลายอย่าง หน่วยงานซึ่งมีได้มีการกำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ไว้ให้แน่นอนชัดเจนอยู่ก่อนแล้ว ต่างก็จะขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของตนออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การขยายนี้จะกว้างขวางเพียงใดขึ้นอยู่กับว่า หัวหน้าหน่วยงานนั้นมีอิทธิพลมากน้อยแค่ไหน นอกจากนี้แล้วยังมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นอีก เช่น สำนักงาน รพช. เป็นต้น หน่วยงานดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ และวัตถุประสงค์ไว้ให้ชัดเจนเช่นกัน จึงได้มีการขยายขอบเขตหน้าที่ และวัตถุประสงค์ของตนออกไปอย่างกว้างขวางเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ในหน่วยงานของรัฐบาลไทยจำนวนมากที่ต้องต่อสู้กับความกดดันของหน่วยงานอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้เคียงกันและกับหน่วยงานที่ไม่มีความกลมกลืนกับวัตถุประสงค์ใหญ่ของตน ผลก็คือมีการซ้อนกัน (Overlap) และซ้ำกัน (Duplicate)

และการขยายงานจนกระทั่งก้าวร้าวซ้ำซ้อนกันในระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทมีอยู่ 5 ลักษณะ คือ

<sup>26</sup>จากการสัมภาษณ์หัวหน้ากองทางหลวงจังหวัดและชนบท เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2515.

- 2.2.1 หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เพียงเพื่อประสานงานเท่านั้น แต่เมื่อไม่สามารถประสานงานได้ก็ต้องดำเนินการเอง เช่น กรมการพัฒนาชุมชน และกรมการปกครอง ดังที่โลกลาวมาแล้ว เป็นต้น จึงทำให้มีการดำเนินงานซ้ำซ้อนกัน
- 2.2.2 หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นกรมวิชาการได้มีการขยายงานออกไปเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติเองด้วย โดยไม่พยายามที่จะพึ่งพาอาศัยหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว เช่น กรมอนามัย ได้จัดตั้งโครงการพัฒนาอนามัยขึ้น โดยใช้เจ้าหน้าที่พัฒนาอนามัยเข้าไปดำเนินการในหมู่บ้าน เช่นเดียวกับพัฒนากรของกรมการพัฒนาชุมชน แต่มุ่งเฉพาะด้านอนามัย แต่เพียงด้านเดียว ซึ่งโครงการนี้แรกเริ่มดำเนินงานมุ่งหนักไปในจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และได้ขยายออกไปจนทั่วประเทศ และในที่สุดได้ยกฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นกอง ๆ หนึ่งเรียกว่า "กองพัฒนาอนามัย"<sup>27</sup> เป็นต้น
- 2.2.3 งานบางอย่างได้มีหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการอยู่แล้ว แต่หน่วยงานนั้นไม่สามารถรับผิดชอบต่อให้บริการได้ทั้งหมด หน่วยงานอื่นจึงได้ขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของตนเข้ามาดำเนินการในค่านี้นด้วย เช่น ในการรวมกลุ่มเกษตรกร ซึ่งกรมสหกรณ์ที่ดินได้ริเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2455 และงานหน่วยงานที่รับผิดชอบก็มีฐานะขึ้น ๆ ลง ๆ เรื่อยมา เช่น จากการแบ่งเป็นกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตร ก็ได้ยกฐานะเป็นกระทรวงสหกรณ์ และปัจจุบันนี้กลับกลายเป็นเพียงกรมในสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเท่านั้น<sup>28</sup>

<sup>27</sup> สุวิทย์ ยี่งวรพันธุ์, เรื่องเดิม, หน้า 469 - 480.

<sup>28</sup> กรมสหกรณ์ที่ดิน, "50 ปีเศษของงานสหกรณ์," บทความเกี่ยวกับงานสหกรณ์ที่ดิน (พระนคร : ชุมนุมสหกรณ์การชายและการซื้อแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 1-2.



และกรมสหกรณ์ที่ดินได้ดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ทุกประเภทมาตั้งแต่  
ปัจจุบันนี้ (30 กันยายน 2514) เป็นระยะเวลา 50 กว่าปี มี  
เพียง 538 สหกรณ์ มีสมาชิก 67,555 ครอบครัว ในเนื้อที่  
1,633,451 ไร่<sup>29</sup> เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยมีพื้นที่ที่ใช้ใน  
การเกษตรมีถึง 70.4 ล้านไร่ มีประชากรประมาณ 25 - 28 ล้าน  
คน ประกอบอาชีพเกษตรกรรม<sup>30</sup> จึงเห็นได้ว่ากรมสหกรณ์ที่ดิน  
ได้ดำเนินการให้บริการแก่เกษตรกรในด้านนี้ไปได้ช้มากร เมื่อเทียบกับ  
เกษตรกรอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับบริการจากกรมสหกรณ์  
ที่ดิน

ควยเหตุนี้ กรมอื่น ๆ ที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน  
ก็ได้ขยายหน้าที่เข้ามาากวากาย เช่น กรมการปกครอง ซึ่งมีหน้าที่  
เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข รวมตลอดถึงการส่งเสริมความอยู่ดี  
กินดีของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อยู่ในชนบทก็ได้  
ดำเนินการจัดตั้งโครงการชลประทานราษฎร์<sup>31</sup> และกรมการ  
ข้าวและกรมกสิกรรมก็จัดตั้งกลุ่มเกษตรกร ซึ่งต่อมากกรมทั้ง 2 ได้  
ปรับปรุงให้ทำหน้าที่เฉพาะวิชาการแต่เพียงอย่างเดียว และได้ตั้ง  
กรมส่งเสริมการเกษตรให้เป็นกรมที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและรับผิดชอบ

<sup>29</sup> กองควบคุมและส่งเสริม, กรมสหกรณ์ที่ดิน, ประมวลความรู้เกี่ยวกับงานจัด  
สหกรณ์ที่ดิน (พระนคร :ชุมนุมสหกรณ์การชายและการช้อแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 96-98.

<sup>30</sup> นางนวลจันทร์ ณ สงขลา, หลักและวิชาการจัดตั้งสหกรณ์การบริการ,  
2515, หน้า 1 (อัครสำเนา.)

<sup>31</sup> กรมการปกครอง, รายงานประจำปี 2510 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วน  
ท้องถิ่น, 2510), หน้า 16.

กลุ่มทั้ง 2 โดยรวมกันเรียกว่า กลุ่มเกษตรกร<sup>32</sup> และกรรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นกรมที่รับผิดชอบในการดำเนินงานพัฒนาชนบทโดยประสานงานร่วมกับหน่วยราชการอื่นก็ได้ มีโครงการพัฒนากลุ่มอาชีพ เช่นกัน โดยรวมกลุ่มคนที่มีความต้องการและประกอบอาชีพอย่างเดียวกัน<sup>33</sup> เป็นต้น

- 2.2.4 หน่วยงานที่มีหน้าที่ใกล้เคียงกันมีความสัมพันธ์ร่วมมือสนับสนุนซึ่งกันและกัน แต่ไม่มีการประสานงานร่วมมือกันกลับขยายหน้าที่ของคนก้าวๆ ซึ่งกันและกัน เช่น กรมสหกรณ์ที่ดิน และกรมชลประทาน กล่าวคือ กรมชลประทานวางโครงการสร้างเขื่อนชลประทานที่ใด กรมสหกรณ์ที่ดินก็ต้องดำเนินการรวบรวมสมาชิกในบริเวณเขตชลประทานจัดตั้งเป็นสหกรณ์บำรุงที่ดินให้ทั่วถึงทั้งหมด เพื่อจะได้สอดคล้องกับการสร้างเขื่อนชลประทานของกรมชลประทาน แต่ในทางปฏิบัติแล้วได้วางโครงการชลประทานขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศ ซึ่งจะทำให้เนื้อที่ที่จะได้รับประโยชน์จากชลประทานในโครงการรวม 102 โครงการ รวมทั้งสิ้น 12 ล้านไร่ 58 จังหวัด<sup>34</sup> แต่กรมสหกรณ์ที่ดินได้จัดตั้งสหกรณ์บริการในเขตชลประทานได้เพียง 28 โครงการ จำนวน 52 สหกรณ์ มีเกษตรกรเป็นสมาชิก

<sup>32</sup>จากการสัมภาษณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร เมื่อวันที่ 26 กันยายน

<sup>33</sup>กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน รายงานการประเมินผลโครงการพัฒนาอาชีพ 2514 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 2.

<sup>34</sup>ศูนย์สมาคมผู้นำชลประทาน, กองชลประทานหลวง, กรมชลประทาน สมาคมผู้นำชลประทาน, 2515, หน้า 1 (อัครสำเนา.)

21,706 ครอบครัวยุติคนที่ได้รับการปรับปรุง 561,900 ไร่ และบริเวณท้ายอ่างเก็บน้ำในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 54 อ่างจำนวน 54 สหกรณ์ สมาชิก 11,500 ครอบครัวยุติคนที่ได้รับการปรับปรุง 271,600 ไร่<sup>35</sup> ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ายังมีประชาชนอีกเป็นจำนวนมากในเขตชลประทานที่ไม่ได้รับการจัดตั้งกลุ่มเพื่อใช้ชลประทานนี้ น้ำชลประทานจึงไม่ถึงมือประชาชน เพราะไม่มีใครดูแลและสร้างเหมืองไส้ไก่หรือคันคูน้ำพร้อมทั้งอาคารชลประทานเล็ก ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ ประชาชนไม่มีความรู้ ความชำนาญ ตลอดจนความสนใจ<sup>36</sup> กรมชลประทานจึงได้ขยายหน้าที่เข้ามาดำเนินการจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานขึ้นดำเนินการแทนสหกรณ์บริการของกรมสหกรณ์ที่ดิน

สำหรับนอกเขตโครงการชลประทาน กรมสหกรณ์ที่ดินก็ดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำค่วย เหมือนกรมชลประทาน แต่มีขนาดเล็กกว่าพร้อมกับดำเนินการจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์เช่นเดียวกับกรมชลประทาน กล่าวคือได้ดำเนินการติดตั้งเครื่องยนตสูบน้ำขนาดใหญ่ในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ จำนวน 40 สหกรณ์ สมาชิก 13,300 ครอบครัวยุติคนที่ 370,000 ไร่ และได้พัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น ทำเหมืองฝายทำนบ เป็นต้น เพื่อนำน้ำไปใช้เพื่อการเกษตรในจังหวัดต่าง ๆ จำนวน 19 สหกรณ์ สมาชิก 8,210 ครอบครัวยุติคนที่ 142,800 ไร่<sup>37</sup> เป็นต้น

<sup>35</sup> สหกรณ์ที่ดิน, ผลการดำเนินงานสหกรณ์ที่ดิน, 2515, หน้า 4 (อัครสำเนา.)

<sup>36</sup> กรมชลประทาน, เหตุผลที่กรมชลประทานต้องดำเนินการจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน, 2515, หน้า 1 (อัครสำเนา.)

<sup>37</sup> สหกรณ์ที่ดิน, ผลการดำเนินการจัดสหกรณ์ที่ดิน, 2515, หน้า 4 (อัครสำเนา.)

2.2.5 หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่แต่ไม่มีการกำหนดขอบเขตหน้าที่และวัตถุประสงค์ให้แน่นอนชัดเจน จึงได้มีการขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ออกไปให้กว้างขวางขึ้นเรื่อย ๆ พร้อมทั้งได้ขยายพื้นที่ในการให้บริการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนซ้ำซ้อนและก้าวก่ายกับหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงาน รพช. เป็นต้น ซึ่งเริ่มตั้งแต่การเป็นคณะกรรมการประสานงานและวางแผนปฏิบัติการพัฒนาชนบทและรับผิดชอบเฉพาะจังหวัดชายแดนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ได้ขยายขึ้นเรื่อย ๆ จากอนุกรรมการเป็นคณะกรรมการ และในที่สุดก็จัดตั้งเป็นสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และได้ขยายการให้บริการออกไปจนเป็น 26 จังหวัด เมื่อ พ.ศ. 2512 และงานที่ทำก็ได้ขยายออกไปเรื่อย เช่นกันจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2512 มีงานสร้างถนนชนบท งานพัฒนาแหล่งน้ำ งานจัดที่ดินเพื่อประกอบอาชีพ ธุรกิจ เศรษฐกิจ เยาวชน และรักษาพยาบาลและอนามัยเคลื่อนที่ เป็นต้น<sup>38</sup> งานของสำนักงานจึงซ้ำซ้อนกับงานที่หน่วยงานอื่นดำเนินการอยู่แล้ว และวัตถุประสงค์ของสำนักงาน รพช. ก็คล้ายกับของกรมการพัฒนาชุมชนอยู่มาก ต่างกันก็แต่วิธีการดำเนินการเท่านั้น

ดังนั้น งานพัฒนาจึงเห็นได้ว่า มีหน่วยงานที่ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนและก้าวก่ายกันมีอยู่เป็นจำนวนมาก และกิจกรรมที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอ ๆ ได้แก่

#### 1) การรวมกลุ่มเกษตรกร

- สหกรณ์ต่าง ๆ ของกรมสหกรณ์ที่ดิน
- สมาคมชลประทานราษฎร์ของกรมการปกครอง
- กลุ่มอาชีพของกรมการพัฒนาชุมชน

<sup>38</sup> โกลินทร์ สายแสงจันทร์, ความรู้เรื่องการเร่งรัดพัฒนาชนบทและแผนธุรกิจชนบท (พระนคร : โรงพิมพ์กรมส่งเสริมการเกษตร, 2515), หน้า 6.

- กลุ่มเกษตรกรรมระดับอำเภอของสำนักงาน รพช.
- กลุ่มเกษตรกรรมของกรมส่งเสริมการเกษตร
- สมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานของกรมชลประทาน

2) การจัดหาที่ดิน

- นิคมสหกรณ์ของกรมสหกรณ์ที่ดิน
- นิคมสร้างตนเองของกรมประชาสัมพันธ์
- การจัดที่ดินทำกินของสำนักงาน รพช.

3) การส่งเสริมอาชีพ

- การส่งเสริมการเกษตร
- กรมการปกครอง
- กรมการพัฒนาชุมชน
- สำนักงาน รพช.
- กรมประชาสัมพันธ์
- กรมสหกรณ์ที่ดิน

4) การพัฒนาแหล่งน้ำ

- กรมชลประทาน
- กรมทรัพยากรธรณี
- กรมอนามัย
- กรมสหกรณ์ที่ดิน
- กรมการปกครอง
- กรมการพัฒนาชุมชน
- สำนักงาน รพช.

5) ถนน

- กรมทางหลวง
- กรมการปกครอง
- กรมการพัฒนาชุมชน

- สำนักงาน รพช.
- กรมชลประทาน

#### 6) เยาวชน

- กรมการพัฒนาชุมชน
- กรมส่งเสริมการเกษตร
- สำนักงาน รพช.

#### 7) การวิจัยพืช - ดิน

- กรมพัฒนาที่ดิน
- กรมกสิกรรม
- กรมชลประทาน
- กรมส่งเสริมการเกษตร
- กรมปศุสัตว์

### 3. ความสัมพันธ์เชิงแข่งขันระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท

#### 3.1 แนวความคิด

การซ้ำซ้อนในหน้าที่และวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ก็จะมีลักษณะในองค์การที่ต้องต่อสู้กันร่นให้ตนเองมีความเหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมเพื่อความอยู่รอด ควบคู่กับความขัดแย้งระหว่างองค์การจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การต่อสู้ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงการใช้กำลังเข้าประทุษร้ายซึ่งกันและกัน แต่การต่อสู้ขององค์การในที่นี้ได้อุโลมตามความหมายของนักชีววิทยา คือ ชาร์ล ดาวิน ซึ่งได้กล่าวว่ามีชีวิตไม่ว่าเป็นมนุษย์หรือสัตว์ จะต่อสู้กับสิ่งแวดล้อมเพื่อความอยู่รอด<sup>39</sup> และเพื่อแสวงหาความเหมาะสมให้ตนดำรงอยู่ได้ในสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ ดังนั้น การต่อสู้ขององค์การก็คือ ความพยายามที่องค์การจะดิ้นรนให้

---

<sup>39</sup> วิชา สุวรรณกิตติ, ชีววิทยา (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2516), หน้า 476.

โครงสร้างขององค์การมีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง เพื่อที่องค์การนั้นจะได้อยู่รอด ซิมเมล นักสังคมวิทยาเยอรมันได้วิเคราะห์ว่า ความขัดแย้งเป็นปฏิกิริยาโต้ตอบระหว่างบุคคลรูปหนึ่ง<sup>40</sup> และความขัดแย้งระหว่างองค์การก็คือปฏิกิริยาระหว่างองค์การโต้ตอบกัน อันเนื่องมาจากการไม่ผสมผสานกลมกลืนในผลประโยชน์และผลที่เกิดคิดตามมาอย่างกระชั้นชิดก็คือ การแข่งขันระหว่างองค์การ

และปฏิกิริยาที่โต้ตอบกันระหว่างองค์การนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการแข่งขันระหว่างองค์การ กล่าวคือเริ่มต้นด้วยองค์การที่จัดตั้งขึ้นนั้นไม่เหมาะสม (Ill-designed Organization)

ไม่มีการเกื้อกูลสนับสนุนซึ่งกันและกัน และการที่ไม่ได้มีกำหนดหรือระบุอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การให้ชัดเจนหรือมีขอบเขตที่ชัดเจนในการปฏิบัติการองค์การเหล่านี้ จึงได้ขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ออกไปกว้างไกล และซ้ำซ้อนกัน ยิ่งกว่านั้นยังมีองค์การที่เกิดขึ้นใหม่และไม่ได้ระบุขอบเขตของอำนาจไว้เช่นนั้น การซ้ำซ้อนก็ยังมีมากขึ้น ดังนั้น การซ้ำซ้อนนี้จึงเนื่องมาจากการมีหน่วยงานแยกกันมากเกินไป และความไม่พอใจเพียงในอำนาจที่ได้รับมอบหมายในการตัดสินใจในนโยบายต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารในโครงการต่าง ๆ และขาดการมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งโดยทั่วไป การกระจายอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกันให้แก่หน่วยงานหลายหน่วยนี้ ทำให้มีเจ้าหน้าที่ซ้ำซ้อนกันเป็นการเพิ่มรายจ่ายและมักจะไม่ได้ผลดีที่สุด นอกจากนี้ยังมีความไม่เอียงที่จะก่อให้เกิดการแข่งขันกันโดยไร้เหตุผล อันเป็นการทำเพื่อ "สร้างอาณาจักรอิทธิพล" มากกว่าที่จะทำงานให้ลุล่วงไป<sup>41</sup> กล่าวคือ เมื่อเกิดการไม่ลงรอยกันในหน้าที่และวัตถุประสงค์

<sup>40</sup> Holff and Ranehart Bendix, Conflict and the Web of Group-Affiliation Kurt H. (Trans.) (New York: The Macmillan Company, 1964), p. 13.

<sup>41</sup> รายงานคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อบูรณะและวิวัฒนาการ, เรื่องเดิม, หน้า 258.

ประสงค์เช่นนั้นแล้ว เมื่อแต่ละองค์การพยายามที่จะทุ่มเทให้บรรลุถึงเป้าหมายของตนก็จะ เป็นสาเหตุที่นำไปสู่การขัดแย้งกันและแข่งขันซึ่งกันและกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและความ อุดมรอกขององค์การ (Competition for Power and Survival)<sup>42</sup>

องค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์ซ้ำซ้อนกันทางจะถูกกดดันให้แข่งขันกันแสวงหา กำไรหรือแสวงหาทรัพยากรต่าง ๆ เช่น งบประมาณ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์หรือ อาจแก่งแย่งกันเพื่อให้ได้รับความพอใจและเป็นยอมรับจากสังคม รัฐบาล รัฐสภา สำนัก งบประมาณ สำนักงาน กพ. และแหล่งที่มาของทรัพยากรอื่น เช่น ความช่วยเหลือจาก ต่างประเทศและธนาคารโลก ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งในการที่จะให้ได้มาซึ่งทรัพยากรหรือการ ยอมรับเหล่านี้ องค์การต่าง ๆ ก็จะต้องแข่งขันการให้บริการหรือผลิตผลงานของตนให้ เป็นที่พอใจแก่ลูกค้าของตนมากที่สุดและดีที่สุด เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของลูกค้าหรือบุคคล ที่สาม ว่าหน่วยงานของตนเป็นหน่วยงานที่ดี เหมาะสมและจำเป็นที่จะต้องคงอยู่ให้บริการ หรือผลิตผลงานนั้นต่อไป

ดังนั้น การแข่งขันระหว่างองค์การจึงมีอยู่ 2 ลักษณะ คือการแข่งขันในด้าน บริการและคานผลงาน (The Competition in Services and Productions) และการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร (The Competition for Resource Allocation) การต่อสู้แข่งขันให้ได้มาซึ่งอำนาจและความอุดมรอกนี้ ในการเมือง ระหว่างประเทศก็มีคำจำกัดความที่ระบุว่า การเมืองระหว่างประเทศเป็นการต่อสู้เพื่อ ให้ได้มาซึ่งอำนาจ (Struggle for Power)<sup>43</sup> และในขณะที่เดียวกันการเมืองภายใน

---

<sup>42</sup>John M. Pfiffner, and Robert Presthus, Public Administration (5th Edition; New York: The Ronald Press Company, 1967), p. 53.

<sup>43</sup>Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations (New York: Alfred A Knopf, 1967), p. 26.



ประเทศก็มีการต่อสู้กัน เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจเหมือนกัน โดยเฉพาะการบริหารราชการ  
 ก็มีเช่นกัน ในบางครั้งผู้รักษานโยบายก็ชอบที่จะปล่อยให้มีการแข่งขันกันในทางบริหาร  
 เพราะว่ามันนอกจากจะเป็นการทำให้การพิจารณาตัดสินใจของผู้รักษานโยบายกว้างขวางขึ้น  
 แล้ว การแข่งขันนี้ยังทำให้เขาสามารถทดสอบและพัฒนาสมรรถนะของผู้ที่บังคับบัญชาของ  
 เขาให้สูงขึ้นด้วย ซึ่งเราอาจจะกล่าวได้ว่า วิธีที่จะทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถพัฒนา  
 สมรรถนะของตนให้ดีขึ้น การปล่อยให้เขาต่อสู้แข่งขันกันก็อาจจะเป็นวิธีที่วิธีหนึ่งก็ได้ และ  
 วิธีที่ประธานาธิบดีรูสเวลท์ชอบใช้<sup>44</sup> การต่อสู้แข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและความ  
 อุตสาหะในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ นี้ จึงมีอยู่ 2 แบบ คือ แบบที่หนึ่งเป็นการต่อสู้จะขยาย  
 หน่วยงานของตนให้กว้างใหญ่ขึ้นเพียงเพื่อหวังที่จะได้เงินงบประมาณ เจ้าหน้าที่มากขึ้น  
 ซึ่งเป็นการสร้างอาณาจักรทางการบริหาร เพื่อที่จะได้เป็นที่ยอมรับของสังคมทั่วไปว่า  
 หน่วยงานของตนมีความสำคัญ และการต่อสู้อีกแบบหนึ่งเป็นการต่อสู้ของหน่วยงานที่จัดตั้ง  
 ขึ้นใหม่ หรือหน่วยงานที่มีขนาดเล็กเป็นการต่อสู้เพื่อที่จะป้องกันตนเองจากฝ่ายตรงข้าม  
 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใหญ่กว่ามีอิทธิพลมากกว่า การต่อสู้แบบนี้จึงเป็นการต่อสู้เพื่อความอยู่รอด  
 ของหน่วยงานนั้น

แต่อย่างไรก็ดี ในระหว่างที่การแข่งขันกันดำเนินไปเรื่อย ๆ นี้ ถ้าผู้แข่งขันรู้สึก  
 ว่าตนเองเสียเปรียบหรือผู้รักษานโยบายของรัฐบาลเห็นว่า เกิดวิกฤตการณ์ทางการบริหาร  
 ราชการอันนำมาซึ่งความไร้ประสิทธิภาพและความฟุ่มเฟือย การต่อรองเชิงแข่งขันก็จะเกิด  
 ขึ้น กล่าวคือ เมื่อแต่ละองค์การต่อสู้เพื่อความอยู่รอด ความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้นจะเป็นผล  
 ต่อเนื่องกันจนเกือบจะเป็นกรรมและวาระเดียว การแข่งขันอาจจะมีระยะเวลายาวนาน  
 จนกว่าจะมีข้อยุติการแข่งขันระหว่างองค์การและระยะเวลาของการแข่งขันกันไปสู

---

<sup>44</sup> Arthur M. Schelesinger Jr., "Administrative Improvisation and Bureaucratic Competition on the New Deal," in Alan A. Altsheler (ed.), The Politics of the Federal Bureaucracy (New York: Dodd Mead and Company, 1968), p. 220.

ข้อยุติ นี้ อาจจะมีการตอรองเชิงแข่งขันก็ได้ การตอรองนี้หมายถึงการเจรจาระหว่างคูกรณี เพื่อให้ได้มาซึ่งความพอใจในพฤติกรรมของคูกรณีในอนาคต แต่การตอรองระหว่างองค์การ ไม่ให้ผูกพันอยู่กับกรณีที่ขัดแย้งและแข่งขันกันเท่านั้น หากแต่องค์การจะต้องตอรองกับสิ่งแวดล้อมอีกด้วย<sup>45</sup>

การตอรองเชิงแข่งขันที่เกิดขึ้น ถ้าเป็นการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของราชการ หน่วยงานประสานงานระหว่างองค์การ (Coordinating Agencies) หรือการแบ่งเขตหน้าที่ ความรับผิดชอบ โดยมีการแลกเปลี่ยนระหว่างองค์การก็จะถูกจัดตั้งขึ้น ถ้าเป็นองค์การ ธุรกิจจะมีการร่วมมือกันชั่วคราว เพื่อทำลายคู่แข่งอื่น ๆ หรือมีการตั้งกติกากการแข่งขัน หรือถ้าเป็นพรรคการเมืองก็จะเกิดแนวร่วม หรือการร่วมมือกันชั่วคราว แต่สิ่งเหล่านี้เป็นเพียงการร่วมมือที่ปราศจากความจริงจัง และเป็นผลจากการตอรองเชิงแข่งขัน พฤติกรรมดังกล่าวนี้เรียกว่า "การแข่งขันเชิงร่วมมือ (Cooperative Competition) การแข่งขันในลักษณะนี้อาจจะเกิดการแข่งขันซ้ำอีกจนกว่าจะถึงจุดจบหรือข้อยุติ การตอรองเชิงแข่งขันนี้ องค์การคู่แข่งอาจจะทำการตอรองกันเอง เช่น บริษัท ก. ตอรองการหยุดแข่งขันกับบริษัท ข. เพื่อรวมกันแข่งขันกับบริษัท ค. ง. จ. และ ฉ. พรรคการเมืองก็เช่นกัน พรรค ก. อาจตอรองกับพรรค ข. เพื่อรวมกันก็คั่นพรรค ค. ในการตั้งรัฐบาล บางกรณีองค์การคู่แข่งอาจทำการตอรองกับสังคม เช่น ลูกค้ำที่รับค่าบริการหรือประชาชน ซึ่งหมายความว่า องค์การอาจจะปรับปรุงวัตถุประสงค์ นโยบาย คุณภาพ หรือคุณภาพของบริการเพื่อให้ลูกค้ำพอใจ ในกรณีองค์การของรัฐบาล องค์การคู่แข่งอาจตอรองกับผู้รักษานโยบายบริหาร เช่น หัวหน้าฝ่ายบริหาร สมาชิกรัฐสภา สำนักงบประมาณ และสำนักงาน กพ. การตอรองเช่นนี้ องค์การคู่แข่งอาจจะตอรองพร้อมกันหลายด้านได้ เช่น บริษัท ก. นอกจากจะตอรองกับบริษัท ข. แล้วยังอาจตอรองกับลูกค้ำอีกด้วย หรือองค์การของรัฐบาล นอกจากจะตอรองกับองค์การที่เป็นคู่แข่งแล้ว ยังอาจตอรองกับประชาชนผู้รับบริการ และผู้รักษานโยบายการบริหารอีกด้วยก็ได้ มีข้อที่น่าสังเกตอีกประการ

<sup>45</sup>Thompson and McEwen, op. cit., pp. 26 - 27.

หนึ่งว่า แม้จะมีการต่อรองไม่ว่าแบบใด การแข่งขันก็ยังมียู่ในเนื้อหาของการต่อรองนั้น ซึ่งเราอาจจะเรียกพฤติกรรมแบบนี้ว่า การต่อรองแข่งขันได้ อีกประการหนึ่งในการแข่งขันระหว่างองค์การอาจไม่มีการต่อรองเชิงแข่งขัน หมายความว่าเมื่อเกิดการแข่งขันขึ้นแล้ว ผลของการแข่งขันก็ยุติ ข้อยุติของการแข่งขันหมายถึงความอยู่รอดขององค์การธุรกิจ และบางกรณีของพรรคการเมือง ส่วนในกรณีของกิจการของรัฐบาลหรือพรรคการเมืองที่แข็งแกร่ง การแข่งขันมีลักษณะเป็นข้อยุติที่ไม่สมบูรณ์ (Quasi-solution) ซึ่งจะนำไปสู่สาเหตุของการแข่งขันอีก และจะเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการแข่งขันอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น กระบวนการแข่งขันระหว่างองค์การนี้จะยุติได้ก็ต่อเมื่อมีข้อยุติที่สมบูรณ์

### 3.2 ความสัมพันธ์เชิงแข่งขันระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท

องค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทส่วนมากเป็นองค์การที่พยายามที่จะขยายหน่วยงานของตนให้กว้างขวางจนกลายเป็นองค์การที่มีลักษณะสมบูรณ์ เพื่อที่จะได้มีความเป็นอิสระไม่ต้องพึ่งพาอาศัยหน่วยงานอื่นในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตน ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่คงมีหลายหน้าที่และหลายวัตถุประสงค์ ซึ่งหน้าที่และวัตถุประสงค์เหล่านี้ก็มีการเหลื่อมล้ำกว่ากัน ตั้งแต่ซ้อนกันเพียงเล็กน้อยจนถึงซ้ำซ้อนกัน และบางกิจกรรมจึงมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องมาจนแยกต่างกันไปดังที่ได้อธิบายมาแล้ว ซึ่งจะมีมากขึ้นเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับว่า กิจกรรมนั้นสามารถดำเนินการได้ยากง่ายแค่ไหน มีผลประโยชน์มากขึ้นเพียงใดที่มากเกี่ยวข้องพันควาย และเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทมีอยู่มาหลายหน่วยงาน จึงเป็นการยากที่จะกล่าวถึงทั้งหมดได้ ณ ที่นี้ ดังนั้น ในที่นี้จึงจะเลือกศึกษาถึงหน่วยงานที่หน้าซ้ำซ้อน และมีความสัมพันธ์เชิงแข่งขันกันแน่ชัดกับหน่วยงานอื่นเพียงเพื่อเป็นตัวอย่างเท่านั้น

3.2.1 ความสัมพันธ์เชิงแข่งขันระหว่างกรมสหกรณ์ที่ดินกับหน่วยงานอื่น

3.2.2 ความสัมพันธ์เชิงแข่งขันระหว่างกรมการปกครองกับหน่วยงานอื่น

3.2.3 ความสัมพันธ์เชิงแข่งขันระหว่างสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทกับหน่วยงานอื่น

### 3.2.1 ความสัมพันธ์เชิงแข่งขันระหว่างกรมสหกรณ์ที่ตนกับหน่วยงานอื่น

กรมสหกรณ์ที่ตนดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรโดยวิธีรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ ซึ่งปัจจุบันงานสหกรณ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสหกรณ์ที่ตนมีอยู่ 4 ประเภท คือ

- 1) สหกรณ์ชาชอที่ตน
- 2) สหกรณ์ชาที่ตน
- 3) สหกรณ์นิคม
- 4) สหกรณ์บริการ<sup>46</sup>

กรมที่ได้ขยายหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกรมสหกรณ์ที่ตนมีดังนี้คือ

- 1) นิคมสร้างตนเองของกรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการเหมือนกับสหกรณ์นิคม
- 2) สมาคมผู้นำชลประทานของกรมชลประทานดำเนินการเหมือนกับสหกรณ์บริการ
- 3) สมาคมชลประทานราษฎร์ของกรมการปกครองดำเนินการเหมือนกับสหกรณ์บริการ
- 4) กลุ่มเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร กลุ่มอาชีพของกรมการพัฒนาชุมชน กลุ่มเกษตรกรระดับอำเภอสำนักงานพรพดำเนินการรวมกลุ่มคล้ายสหกรณ์

1) การดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกร, กลุ่มเกษตรกรระดับอำเภอและสมาคมชลประทานราษฎร์ยังไม่มีการแข่งขันกับสหกรณ์มากนัก เพราะกลุ่มเหล่านี้ยังเป็นกลุ่มที่มีขนาดเล็ก และยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องการรวมกลุ่มมาดำเนินการ ดังนั้น จึงไม่ค่อยมีหลักเกณฑ์หรือระเบียบในการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มเท่าที่นัก กลุ่ม

<sup>46</sup>กรมสหกรณ์ที่ตน, สหกรณ์คืออะไร 2515, หน้า 1 (อัครสำเนา.)

เหล่านี้จึงไม่ค่อยยกย่องคนถาวร และกลุ่มเหล่านี้มุ่งที่จะให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ความรู้เทคนิควิทยาการสมัยใหม่ การส่งเสริมอาชีพ แจกพันธุ์พืช ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืชและเงินกู้หรือเงินทุนหมุนเวียน เป็นต้น<sup>47</sup> ดังที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีกล่าวว่า "ที่อุบลฯ มีสมาคมชลประทานราษฎรที่ทุ่งไหหินเป็นโครงการพิเศษ และรู้สึกใหญ่โตมากเหมือนกัน ยิ่งกว่านั้นก็มีกลุ่มชาวนา กลุ่มกสิกรรมและกลุ่มธุรกิจพาณิชย์อะไรทำอะไรอีกเยอะมาก กลุ่มอาชีพที่มีข้อบกพร่องสำคัญในการจัดตั้งอยู่อันหนึ่ง โดยมากพวกเรานี้ไปทำอะไรเข้าไม่คำนึงถึงความมั่นคงของการจัดตั้ง เราก็มพยายามที่จะให้ราษฎรเข้าใจว่า ถ้ารวมกลุ่มกันแล้วมีชื่อว่า เป็นกลุ่มแล้วก็ได้รับความช่วยเหลือจากทางรัฐบาล"<sup>48</sup> เกษตรกรที่เข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มเหล่านี้บางครั้งจึงเข้ามาเพื่อหวังผลประโยชน์จากกลุ่ม ซึ่งเป็นได้ว่าเกษตรกรบางคนเป็นสมาชิกได้หลายกลุ่ม สิ่งเหล่านี้อาจจะเป็นผลดีแก่เกษตรกรก็ได้ที่สามารถกู้เงินได้หลายแห่ง แต่อาจจะเป็นผลดีเฉพาะในระยะสั้น แต่จะเป็นผลดีแก่เกษตรกรในการใช้เงินคืนในภายหลัง<sup>49</sup> และในการที่กลุ่มให้ประโยชน์แก่สมาชิกบางครั้งก็ไม่เท่าเท่าเทียม ก่อให้เกิดการเปรียบเทียบและขัดแย้งกันได้ เช่น จากที่ผู้ว่าระยองให้ข้อสังเกตว่า สมาคมชลประทานราษฎรและกลุ่มชาวนานี้ ประโยชน์ระหว่าง 2 หน่วยงานนี้ไม่เท่ากัน เช่น "เรื่องปุ๋ยของสมาคมชลประทานราษฎรถัวเฉลี่ยจะได้ราวไร่ละ 10 กิโลเท่านั้น แต่ว่าทางกลุ่มชาวนาได้ถึง 15 ถึง 20 กิโล ความแตกต่างกันอย่างนี้ทางภายในจังหวัด

47 จากวัตถุประสงค์ของข้อบังคับกลุ่มเกษตรกร 2515, หน้า 1 - 2 และจากสำเนาร่างข้อบังคับสมาคมชลประทานราษฎร, หน้า 1 (อัครสำเนา.)

48 รายงานการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ, เรื่องเดิม, หน้า 72.

49 จากการสัมภาษณ์ของอธิบดีกรมสหกรณ์พาณิชย์และชนกิจ, เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2515 ณ กรมสหกรณ์พาณิชย์และชนกิจ

เดียวกันมันย่อมรู้ทั่วไป อาจจะมีข้อข้องเรื่องงบประมาณหรืออย่างไรก็แล้วแต่ แต่ว่าผลในทางปฏิบัติตามที่เกิดกับราษฎรในจังหวัดเดียวกัน แต่ว่าได้รับผลปฏิบัติต่างกันนั้น ก็อาจจะเกิดความรู้สึกต่างกันด้วย" แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยโต้แย้งว่า "อันนี้ขอให้จริงกลับกันในที่ประชุมคณะกรรมการกลุ่มชาวนา"<sup>50</sup> และที่เป็นปัญหาสำหรับสหกรณ์คือ การที่มีหลายหน่วยงานเช่นนี้ ทำให้สหกรณ์หาสมาชิกมาสนใจได้ยาก เพราะสหกรณ์มีระเบียบกฎเกณฑ์มากมาย ทำให้เกษตรกรไม่ยอมเป็นสมาชิก แต่จะสนใจกลุ่มอื่นเช่น สมาคมชลประทานราษฎร กลุ่มเกษตรกร เป็นต้น เพราะกลุ่มเหล่านี้ ไม่มีกฎเกณฑ์ระเบียบในการใหญ่มีเงินมากนัก<sup>51</sup>

2) ความสัมพันธ์กับกรมประชาสงเคราะห์ กรมสหกรณ์ที่ติดกับกรมประชาสงเคราะห์ ได้ดำเนินการจัดนิคมเหมือนกัน และอาศัยพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 แต่ในการดำเนินงานกรมทั้ง 2 ไม่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันเลย ต่างคนต่างทำ ทั้ง ๆ ที่การดำเนินงานของกรมทั้ง 2 คล้ายคลึงกันมาก แต่ของกรมประชาสงเคราะห์มีลักษณะที่เป็นการให้เปล่า<sup>52</sup> แต่ของกรมสหกรณ์มีลักษณะที่ให้สมาชิกช่วยตัวเองมากที่สุด โดยร่วมมือช่วยเหลือกันเอง<sup>53</sup> ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์หาอาจว่างมุงสงเคราะห์ผู้เดือดร้อน เช่น ชาติที่ทำกิน น้ำท่วม ประสพภัยธรรมชาติ การดำเนินงานจึงมีลักษณะเป็นการให้มากกว่า แต่ความจริงแล้วการดำเนินงานของสหกรณ์ที่ติดกันก็มุ่งช่วยเหลือผู้เดือดร้อนเช่นกัน แต่มุ่งหวังที่จะให้สมาชิกช่วยเหลือตัว

<sup>50</sup> รายงานการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ, เรื่องเดิม, หน้า 72-73.

<sup>51</sup> จากการสัมภาษณ์ นายเกษียร น้อยเหลือ, หัวหน้าแผนกคนควาและวางแผนกองควบคุมและส่งเสริม, กรมสหกรณ์ที่ดิน, เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2515.

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน,

<sup>53</sup> กรมสหกรณ์ที่ดิน, หลักการโดยย่อของสหกรณ์นิคม (พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การชายและการซื้อแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 2 - 3.

เองมากที่สุด ดังนั้น แม่ว่าจุดมุ่งหมายของกรมทั้ง 2 เหมือนกัน แต่ก็แตกต่างกันในวิธีการ  
 บางเล็กน้อย สมาชิกนิคมสร้างตนเองจะได้รับบริการมากกว่าของสหกรณ์นิคม เช่น ในการ  
 เข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองไม่ต้องเสียเงินค่าสมาชิก ส่วนสมาชิกสหกรณ์นิคมจะต้อง  
 เสียค่าธรรมเนียมแรกเข้าให้แก่สหกรณ์คนละ 10 บาท และสมาชิกทุกคนจะต้องถือหุ้นของ  
 สหกรณ์ตามอัตราที่กำหนดในบังคับตามส่วนแบ่งที่ดินที่ตนครอบครอง ตามส่วนแบ่งเงินทุนและ  
 ในฐานะสมาชิกทั้งนี้เพื่อสหกรณ์ทุนดำเนินการของตนเองในการประกอบธุรกิจด้วย<sup>54</sup>  
 ส่วนการกั้มเงินสมาชิกสหกรณ์นิคมต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของแหล่งที่สหกรณ์กั้มเงินมาใน  
 อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี และจำนวนเงินทุนต้องไม่เกินร้อยละ 60 ของราคาทรัพย์สิน  
 สินที่นำมาเป็นประกัน หรือไม่เกินร้อยละ 50 ของเงินรายได้ของเกษตรกรรมที่มีเหตุผล  
 สมควร<sup>55</sup> ส่วนสมาชิกของนิคมสร้างตนเองมีสิทธิกั้มเงินหมุนเวียน เพื่อลงทุนประกอบ  
 อาชีพได้ ก็ต้องมีหลักทรัพย์หรือหลักเกณฑ์เช่นกัน เช่น นิคมสร้างตนเอง เลียงโคมให้  
 สมาชิกกั้มทุกคนรายละ 60,000 บาท ดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี<sup>56</sup> นอกจากนี้แล้วสมาชิก  
 นิคมสร้างตนเองยังได้รับบริการจากกรมอีกมาก ซึ่งของกรมสหกรณ์ที่ดินไม่ค่อยได้รับ แต่  
 เนื่องจากสมาชิกที่ได้รับบริการเป็นคนละคนไม่ซ้ำกัน การแข่งขันหรือขัดแย้งกันในด้านรับ  
 บริการจึงไม่มี เพราะผู้ที่ได้รับบริการไม่มีโอกาสที่ได้เปรียบเทียบการบริการให้ความช่วย  
 เหลือ ตัวอย่างของความแตกต่างนี้เห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบนิคมสร้างตนเองเลียงโคม  
 อำเภอเวียงเหล็ก จังหวัดสระบุรี กับสหกรณ์โคมที่อยู่อยุธยา นครปฐมและราชบุรี

และในด้านารได้รับทรัพยากร เช่น งบประมาณ กำลังคนและวัสดุ เมื่อเปรียบเทียบ  
 เทียบกันแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ได้มากกว่า เพราะดำเนินการด้านนี้ด้านเดียว โดย  
 หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นกอง ซึ่งแตกต่างจากกรมสหกรณ์ที่ดิน ซึ่งเป็นเพียงแผนกหนึ่งใน

<sup>54</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

<sup>55</sup>เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

<sup>56</sup>กองนิคมสร้างตนเอง, กรมประชาสงเคราะห์, นิคมสร้างตนเองเลียงโคม  
มวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี, 2514, หน้า 1 - 6 (อัคราเนา.)

กองจัดตั้งและตรวจสหกรณ์ที่ดิน การบริหารงานด้านนี้ กรมประชาสงเคราะห์จึงจัดบริการ ได้มากกว่า แมว่ากรมสหกรณ์ที่ดินจะได้ดำเนินการมาก่อนก็ตาม กล่าวคือ ปัจจุบันมี สหกรณ์มี 18 แห่ง สมาชิก 253 สมาชิก สมาชิก 7,378 ครอบครัว เนื้อที่ 199,503 ไร่ ส่วนการจัดนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งดำเนินการ ตั้งแต่ปี 2514 ได้จัดตั้งไปแล้วมีนิคม 53 แห่ง รวมสมาชิก 59,377 ครอบครัว ที่ดิน จัดสรร 1,766,811 ไร่<sup>57</sup> จึงเห็นได้ว่าการดำเนินงานกรมประชาสงเคราะห์สามารถ ดำเนินงานได้มากกว่า ทั้งนี้ เพราะไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์อะไรยุ่งยากเหมือนกับสหกรณ์ จึงมีความคล่องตัวมากกว่า อย่างไรก็ดี แมว่ากรมทั้ง 2 จะดำเนินการซ้ำกัน แต่เนื่องจาก ต่างคนต่างให้บริการแก่สมาชิกของตนเอง ความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจึงยังมีไม่มากนัก ดังนั้น ผู้กฤษฎีกาจึงยังคงปล่อยให้ทั้ง 2 กรมดำเนินการต่อไป

3) ความสัมพันธ์กับกรมชลประทาน อันที่จริงกรมสหกรณ์ที่ดินกับกรมชลประทาน ควรจะมีความสัมพันธ์เชิงร่วมมือกันเป็นอย่างดี เพราะลักษณะงานมีความเกี่ยวข้องกันอยู่ แล้ว กล่าวคือกรมชลประทานมีหน้าที่พัฒนาแหล่งน้ำ กรมสหกรณ์ที่ดินก็รวบรวมเกษตรกร เป็นกลุ่มก้อน เพื่อใช้พื้นที่ได้จากกรมชลประทาน แต่ในทางปฏิบัติแล้วต่างคนต่างวางแผน ดำเนิน กรมชลประทานมุ่งที่จะวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเดียว ไม่ได้คำนึงถึงการที่ให้ เกษตรกรใช้น้ำเลย ดังนั้น ในการกู้เงินจากธนาคารโลก เพื่อดำเนินการสร้างเขื่อน จึงกู้เงินมาดำเนินการเฉพาะการสร้างเขื่อนเท่านั้น งานจึงขยายเฉพาะแต่การสร้างเขื่อน กรมสหกรณ์ที่ดินก็ดำเนินการรวบรวมเกษตรกรในเขตชลประทานได้เป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การพัฒนาแหล่งน้ำกับการดำเนินการด้านสหกรณ์บริการ จึงไม่สอดคล้องกัน เมื่อกรมชลประทานดำเนินการสร้างเขื่อน เจ้าหน้าที่ของธนาคารโลก ได้มาสำรวจแล้วพบว่า โครงการ 3 โครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ยังไม่สมบูรณ์อีก จำนวนหนึ่ง เพื่อนำมาเสริมโครงการสร้างคลองส่งน้ำ ให้น้ำจากเขื่อนเขื่อนนาของ

<sup>57</sup> อุดล นิมวิภาศ, อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน, การปฏิรูปที่ดิน (พระนคร : ชุมชนสหกรณ์การชายและการซื้อแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 85.



ประชาชน แต่มีเงื่อนไขว่า ชวานาจะต้องรวมกลุ่มหรือสหกรณ์<sup>58</sup> กรมชลประทานจึงสามารถขยายการดำเนินงานตามสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานได้กว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าเดิม แต่ของกรมสหกรณ์ที่ดินต้องดำเนินงานตามงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีอยู่จำกัด ทำให้ไม่สามารถขยายการให้บริการได้อย่างเต็มที่ จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานของกรมสหกรณ์ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร แม้ว่าหลักการดำเนินงานของกรมสหกรณ์จะมีผู้นิยมชมชอบมากก็ตาม ที่เห็นจากการพิจารณางบประมาณแผ่นดินปี 2514 คณะกรรมาธิการอภิปรายสนับสนุนงานของกรมนี้ เช่น ที่กรรมาธิการผู้หนึ่งอภิปรายว่า "ผมมีความเห็นว่า กรรมาธิการส่วนข้างมาก เห็นคุณค่าของการสหกรณ์ที่ดิน ปัญหาที่มีอยู่ว่า เมื่อเห็นคุณค่าแล้วเราไม่ตัดเงิน แต่อยากที่จะเพิ่มเงินทำได้หรือไม่... กรมสหกรณ์ที่ดินนั้นเป็นกรมที่อภัพ ไม่ยอมมีอิทธิพล"<sup>59</sup>

ดังนั้น กรมสหกรณ์ที่ดินจึงดำเนินงานไปได้ไม่รวดเร็วนัก เมื่อเทียบกับผลงานการรวมกลุ่มสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน กล่าวคือ กรมสหกรณ์ที่ดินได้จัดตั้งสหกรณ์บริการ 165 สหกรณ์ มีเกษตรกรเป็นสมาชิก 54,716 ครอบครัว ที่ดินที่ได้รับการปรับปรุง 1,345,300 ไร่<sup>60</sup> สำหรับการชลประทานได้ดำเนินการจัดตั้งสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทานตั้งแต่ต้นจนถึงปี พ.ศ. 2514 ได้ 181 สมาคม มีสมาชิก 71,197 คน เนื้อที่ที่ได้รับการปรับปรุง 3,022,303 ไร่<sup>61</sup> การแข่งขันระหว่างกรมทั้ง 2 ในเรื่องการรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำได้ดำเนินการมาเรื่อย จนกระทั่งผู้รักษานโยบายไม่สามารถที่จะหางบประมาณสนับสนุนได้อย่างเต็มที่เหมือนเดิม จึงได้มีการพิจารณาการดำเนินงานของกรมทั้ง 2 ใหม่ ดังที่ปรากฏจากรายงานการศึกษา สภาพอ่างเก็บน้ำชลประทาน ซึ่งสำนักงานวิชาการและวาง

<sup>58</sup>"สยามรัฐ" ฉบับประจำวันอังคารที่ 7 พฤศจิกายน 2515, หน้า 1.

<sup>59</sup>จากรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2514, ครั้งที่ 28/10 วันที่ 19 ตุลาคม 2514, หน้า ต. 34/1.

<sup>60</sup>กรมสหกรณ์ที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า 4.

<sup>61</sup>กองชลประทานหลวง กรมชลประทาน, บัญชีสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน (อัครสำเนา.)

## แผนได้เสนอแนะไว้ว่า

ประโยชน์ด้านชลประทานของอ่างเก็บน้ำจะได้อรับเพิ่มขึ้นอีกมาก ถาหากได้มีการจัดทำและบำรุงคลองส่งน้ำและระบบคันนาคูน้ำให้เพียงพอ แต่ในปัจจุบันโดยที่กรมชลประทานต้องทำหน้าที่รับผิดชอบงานคานนเสียเอง เมื่อใดงบประมาณไม่เพียงพอ การจัดทำและการรักษาซ่อมแซมคลองส่งน้ำและระบบคันนาคูน้ำจึงอยู่ในวงจำกัดมาก

การแก้ไขปัญหานี้ โดยการเพิ่มเงินงบประมาณให้กรมชลประทานมากขึ้น เพื่อใช้ในการจัดทำและซ่อมคลองส่งน้ำและระบบคันนาคูน้ำ น่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณมากและไม่เป็นการส่งเสริมให้ชาวนาในเขตชลประทานช่วยตัวเองในเรื่องนี้มากนัก โดยวิธีรวบรวมชาวนา ในเขตชล-  
 ประทานช่วยจัดตั้งเป็นสหกรณ์บำรุงรักษาที่ดินชน<sup>62</sup>

ดังนั้น ในที่สุดผู้รักษานโยบายก็ได้แก้ไขปัญหาค่าแข่งขันนี้ด้วยการระงับไม่ให้กรมชลประทานดำเนินการเกี่ยวกับการรวมกลุ่มผู้ใช้เสีย กล่าวคือ ในปี 2512 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ได้มีมติให้ระงับการจัดทำคูน้ำตามพระราชบัญญัติคันนาและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ของกรมชลประทาน และมอบให้กรมสหกรณ์ที่ดินรับมาดำเนินการจัดทำคันนาและคูน้ำ ในแคว้นที่มีการจัดสหกรณ์ ส่วนในบริเวณพื้นที่ซึ่งยังไม่มีการจัดสหกรณ์หากกรมสหกรณ์ที่ดินไม่สามารถดำเนินงานได้ก็มอบให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการต่อไป<sup>63</sup> และได้เปลี่ยนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมสหกรณ์ที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำคูน้ำ

<sup>62</sup>กรมสหกรณ์ที่ดิน "50 ปีเศษของงานสหกรณ์," บทความเกี่ยวกับงานสหกรณ์ (พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การชายและการซื้อแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 5 - 6.

<sup>63</sup>กรมสหกรณ์ที่ดิน "สำเนารายงานการประชุม ท.ก., พ.ส.อ.ครั้งที่ 1/2512 วันที่ 10 เมษายน 2512 ณ ห้องประชุมกรมสหกรณ์ที่ดิน," เรื่องเดียวกัน, หน้า 195.

ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติค้ำและค้ำนำ พ.ศ. 2506<sup>64</sup> เพื่ออำนวยความสะดวก ให้มีการใช้น้ำให้ถึงมือประชาชน ซึ่งในขั้นแรกได้ให้กรมสหกรณ์ที่ค้ำรับงานที่กรมชลประทาน ได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว เนื้อที่ประมาณ 5 ล้านไร่ มาดำเนินการก่อน ส่วนที่เหลือให้ กรมสหกรณ์ที่ค้ำพิจารณาปรับค้ำต่อไปประมาณปีละ 1 ล้านไร่<sup>65</sup>

### 3.2.2 ความสัมพันธ์เชิงแข่งขันระหว่างกรมการปกครองกับกรมอื่น

ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น กรมการปกครองเป็นองค์การที่สำคัญที่สุด ในการปกครอง มีเจ้าหน้าที่ครอบคลุมอยู่ทั่วประเทศ ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและประสานงาน การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของกรมต่าง ๆ ที่สังกัดอยู่ในส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องเป็น อันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองไม่อาจปกคอง บังคับบัญชาได้อย่างจริงจังได้ จึงไม่อาจบริหารงานให้สอดคล้องกันได้ ดังที่กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 4 ดังนั้น ในการดำเนินโครงการของกรมการปกครอง บางครั้งจึงมีการขัดแย้ง แข่งขันกับกรมอื่นเสมอ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรต่าง ๆ เช่น งบประมาณ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น

1) ในการส่งเสริมอาชีพ ซึ่งส่วนใหญ่กรมต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ส่งเสริมอาชีพอยู่แล้ว เช่น กรมการข้าว กรมกสิกรรม กรมปศุสัตว์ กรมประมง และกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น และต่างก็มีเจ้าหน้าที่ ทำการส่งเสริมอาชีพตามนโยบายของกระทรวงเกษตรอยู่แล้ว และกรมการปกครองซึ่ง ถือว่าตนเองก็มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน ก็ได้ทำการส่งเสริมอาชีพด้วยเช่นกัน ซึ่งในการส่งเสริมอาชีพนี้ บางครั้งกรมการปกครองก็ได้ปรึกษากับกรมส่งเสริมการเกษตร ถึงการที่จะส่งเสริมพืชชนิดใดบ้าง แต่บางครั้งกรมการปกครองก็เห็นว่า ควรส่งเสริมพืช บางอย่างที่กรมส่งเสริมการเกษตรไม่ได้ดำเนินการส่งเสริม เช่น กาแฟ ข้าวสาลี เป็นต้น

<sup>64</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 196.

<sup>65</sup>กรมสหกรณ์ที่ค้ำ, "บันทึกเรื่องการจัดสหกรณ์ในบริเวณโครงการชลประทาน เพื่อรับมรดกค้ำและค้ำนำมาดำเนินการ," เรื่องเดียวกัน, หน้า 212.

กรมการปกครองก็จะดำเนินการเองโดยใช้เงินภาษีบำรุงท้องที่ ไม่ใช่เงินงบประมาณ<sup>66</sup> ซึ่งบางโครงการของกรมการปกครองก็ล้มเหลว เช่น โครงการส่งเสริมปลูกถั่วเหลืองที่จังหวัดเลย เพราะจังหวัดเลยมีพื้นที่ดินที่ไม่เหมาะกับการปลูกถั่วเหลือง เป็นต้น<sup>67</sup> และการปลูกข้าวสาลี ซึ่งล้มเลิกไปแล้ว แสดงให้เห็นได้ว่า ไม่ได้มีการทดลองค้นคว้าเป็นอย่างถี่ถ้วนแล้ว จึงนำมาส่งเสริม นอกจากนี้กรมการปกครองยังมีปัญหาขัดแย้งแข่งขันกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการบริการในการส่งเสริมอาชีพเสมอ โดยหวังที่จะได้ผลประโยชน์จากการส่งเสริม เช่น ในการส่งเสริมการทำนา 2 ครั้ง ในปี 2515 นายสนิท วิไลจิต อธิบดีกรมการปกครองได้แถลงว่า

รัฐบาลได้มอบให้กรมการปกครองเป็นผู้ดำเนินการ แต่งงบประมาณเมื่อประกาศใช้กลับปรากฏว่า งบประมาณสำหรับการส่งเสริมการทำนา 2 ครั้ง ไปตั้งอยู่ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฉะนั้น จึงไม่แน่ใจว่าจะให้ฝ่ายไหนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเรื่องนี้จะใครเสนอขอความเห็นจาก พลเอกประภาส จารุเสถียร เพื่อขอทราบนโยบายให้แน่ชัดเสียก่อน และได้กล่าวอีกว่า การส่งเสริมทำนา 2 ครั้งนี้ ถ้ามอบหมายให้กรมการปกครองเป็นผู้ดำเนินการก็พร้อมที่จะทำได้ทันที เพราะมีเจ้าหน้าที่อยู่พร้อมแล้ว... และไม่เฉพาะการทำนา 2 ครั้งเท่านั้น การส่งเสริมอาชีพอย่างอื่น กรมการปกครองก็ทำได้<sup>68</sup>

<sup>66</sup> จากการสัมภาษณ์อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร, เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2515.

<sup>67</sup> ครรชิต กันตังกุล, หัวหน้าศูนย์วางแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ในการบรรยายสรุปให้นักศึกษานายอำเภอ รุ่นที่ 9, เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2515.

<sup>68</sup> สยามรัฐ, ฉบับประจำวันพฤหัสบดีที่ 21 ธันวาคม 2515, หน้า 1.

2) โครงการจัดทำน้ำสะอาด โครงการจัดหา น้ำสะอาด ในระยะประมาณ 10 ปี  
 มาנייםเอง งานจัดหา น้ำสะอาดได้กระทำกันอย่างกว้างขวาง ทั้งกรมทรัพยากรธรณี กรม  
 โยธาเทศบาล กรมอนามัย และกรมการปกครอง เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างดำเนินการ  
 การสร้างเอง ไม่เกี่ยวข้องพึ่งพาอาศัยกัน ต่างฝ่ายต่างวางโครงการซึ่งบางครั้งก็ซ้ำกัน  
 ในหมู่บ้านเดียวกัน โครงการจัดหา น้ำสะอาดทุกจังหวัด ซึ่งกำหนดไว้ว่า ใน 5 ปีแรก  
 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติจะดำเนินการ 25,000 หมู่บ้านก่อน มีโครงการหาน้ำ  
 สะอาดของกรมต่าง ๆ เสนอมาซ้ำกันไปหมด เช่น ของกระทรวงสาธารณสุข กรมโยธา  
 เทศบาล กรมทรัพยากรธรณี และกรมการปกครอง เป็นต้น<sup>69</sup> การแข่งขันในโครงการ  
 จัดหา น้ำสะอาดได้ดำเนินมาเรื่อย จนกระทั่งวันที่ 3 ตุลาคม 2506 กรมการปกครอง  
 ได้เสนอร่างโครงการจัดหา น้ำสะอาดสำหรับราษฎรในท้องที่ชนบทที่ให้มีน้ำสะอาดบริโภค  
 และใช้สอยอย่างเพียงพอทุก ๆ หมู่บ้าน ไปยังคณะรัฐมนตรี และในขณะเดียวกันนั้น  
 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ก็ได้เสนอโครงการที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันไปยังรัฐบาล  
 ด้วยเช่นกัน คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาหารือกันแล้วจึงให้รวมเป็นโครงการเดียวกัน  
 แล้วได้แต่งตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง ซึ่งมี ฯพณฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย  
 เป็นประธานกรรมการประกอบด้วยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง คือ กรมการปกครอง กรม  
 ทรัพยากรธรณี กรมชลประทาน กรมโยธาเทศบาล กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมอนามัย  
 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นกรรมการ<sup>70</sup> และคณะกรรมการชุดนี้ได้  
 เสนอโครงการนี้เริ่มตั้งแต่ปี 2509 - 2514 เป็นโครงการระยะแรกโดยมอบหมายให้  
 ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ ดังนี้

<sup>69</sup>ประหยัด บุรณศิริ, "โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม," จากรายงาน  
 การประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ, เรื่องเดิม, หน้า 27.

<sup>70</sup>กองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, โครงการจัดให้มีน้ำสะอาดในชนบท  
 ที่ว่าราชการมาจักรระยะแรก, หน้า 1 (อัครสำเนา.)

กรมทรัพยากรธรณี ทำการขุดพบซากดึกดำบรรพ์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 15 จังหวัด และในท้องที่อนตามทฤษฎี  
 กรรมการบริหารจะได้อบรมหมายให้ขุด โดยจะเจาะบ่อลึก  
 ทั้งสิ้น 2,850 บ่อ

กรมโยธาเทศบาล ดำเนินการขุดบ่อน้ำบาดาลนอกภาค  
 ตะวันออกเฉียงเหนือ และนอกจังหวัดที่ได้อบรมหมายให้กรม  
 ทรัพยากรธรณี โดยจะทำการขุดบ่อลึกทั้งสิ้น 700 บ่อ

กรมอนามัย จัดทำประปาหมู่บ้านทั่วราชอาณาจักรประมาณ  
 300 แห่ง

กรมการปกครอง จัดหา ดังนี้

- ถังน้ำ 400 แกลลอน จำนวน 20,000 ถัง
- ถังคอนกรีตเก็บน้ำฝน 1,000 ถัง
- สร้างและซ่อมแซมสระบึง หนอง 3,000 แห่ง
- สร้างบ่อตื้น จำนวน 15,000 บ่อ<sup>71</sup>

ซึ่งทั้งหมดนี้ กรมการปกครองได้กำหนดไว้ว่าจะได้รับงบประมาณตามโครงการ  
 ปีละ 25,500,000 บาท รวม 6 ปี เป็นเงิน 152,000,000 บาท

จากการแข่งขันดังกล่าวจึงเห็นว่า กรมการปกครองพยายามใช้สิทธิพลขยายหน้าที่  
 เข้าครอบงำโครงการต่าง ๆ ว่าเป็นของกรม โดยหวังที่จะได้งบประมาณเพิ่มขึ้น การ  
 ดำเนินงานจัดสร้างบ่อน้ำ หรือถังน้ำดังกล่าว กรมการปกครองไม่มีเจ้าหน้าที่ชำนาญหรือ  
 วัสดุอุปกรณ์ที่จะนำมาใช้สร้างสิ่งเหล่านี้ ดังนั้น ในการสร้างกรมการปกครองใช้วิธีการ  
 จ้างเหมาให้เอกชนดำเนินการ ในการก่อสร้างปรากฏว่า บางบ่อสร้างไว้ไม่ถูกต้องลักษณะเลย  
 ดังที่นายแพทย์กิตติ วงศ์ประเสริฐ อนามัยประจำศูนย์พัฒนาอนามัย เขต 2 โคชแจ้งว่า

<sup>71</sup>กรมการปกครอง, รายละเอียดการชี้แจง การสำรวจโครงการจัดให้มีน้ำ  
สะอาดในชนบททั่วราชอาณาจักร, หน้า 4 (อัครสำเนา.)

จากการไปสำรวจข้อที่กรมการปกครองสร้างไว้ 14 ข้อ ปรากฏว่าไม่สักข้อที่ถูกผู้ลักษณะ  
 เลข 72 และเมื่อสร้างเสร็จแล้วไม่มีคนดูแลรักษาเมื่อเกิดการชำรุดเสียหาย เช่น สือบโยกก็  
 ไม่มีใครเข้าไปดำเนินการซ่อมแซม จึงปรากฏว่าข้อที่ได้สร้างไว้กลายเป็นข้อร้างไปแล้ว  
 หลายข้อ อันเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเป็นอย่างมาก

และในการตั้งคณะกรรมการ เมื่อพิจารณาโครงการจัดหาน้ำสะอาดนั้นก็หาได้เป็น  
 การแก้ไขปัญหาการแข่งขันให้ลดลงไปไม่ เป็นเพียงการตอรองเชิงแข่งขันกันเท่านั้น และ  
 การแข่งขันก็ยังคงปรากฏอยู่ต่อไปเช่นเดิม

### 3.2.3 ความสัมพันธ์เชิงแข่งขันระหว่างสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทกับกรมต่าง ๆ

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วว่า สำนักงาน รพช. ในระยะแรกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนองความ  
 ต้องการของคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีฐานะเป็นเพียงคณะอนุ  
 กรรมการการวางแผนปฏิบัติการชนบทเท่านั้น ต่อมาเพื่อได้รับความสนับสนุนจากสหรัฐ  
 อเมริกา โดยได้มอบเครื่องจักรกล 6 ชุด จึงได้ขยายเป็นคณะกรรมการประสานงานวาง  
 แผนปฏิบัติงานพัฒนาชนบท ทำหน้าที่ประสานงานในด้านวางแผนปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนทุกด้าน  
 ในเขตอันตรายเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีศูนย์ปฏิบัติงานที่กรมการปกครองและใน  
 ระยะแรกได้เริ่มเปิดดำเนินงานใน 6 จังหวัดก่อน คือ จังหวัดเลย หนองคาย อุดรธานี  
 สกลนคร นครพนม และอุบลราชธานี และในปี 2508 ได้ขยายเขตปฏิบัติงานออกไปอีก  
 5 จังหวัด รวมเป็น 11 จังหวัด โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นอีก  
 200 ล้านบาท ในปี 2509 จึงได้ยกฐานะขึ้นเป็นสำนักงานมีฐานะเท่ากรม สังกัดสำนัก  
 นายกรัฐมนตรี โดยมีคณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นผู้กำหนดนโยบาย

เนื่องจากนโยบายของงานเร่งรัดพัฒนาชนบท คือต้องการให้มีผลทางปฏิบัติโดย  
 รวดเร็วทันเหตุการณ์ และกำหนดพื้นที่ปฏิบัติงานโดยเฉพาะเป็นจังหวัด เป็นอำเภอ ในเขต  
 ทูรกันดารโดยรวมมือกับหน่วยพัฒนาเคลื่อนที่ของ กรป. กลาง ทั้งในด้านการวางแผนและ

72 นายแพทย์ กิตติ วงศ์ประเสริฐ, ในการบรรยายให้พัฒนากร รุ่นที่ 24 ณ  
 ศูนย์อนามัยจังหวัดชลบุรี, เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2516.

การประสานงานร่วมมือกันกำลังกับกรมพัฒนาชนบทในการวางแผนและปฏิบัติร่วมกัน โดยมีการประสานงานทั้งในระดับส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค รวมทั้งต้องปฏิบัติงานให้สัมพันธ์กับการปฏิบัติงานของฝ่ายปราบปรามด้วย<sup>73</sup> ดังนั้น หลักของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทในระยะเริ่มแรกคือ งานสร้างทางและโครงการย่อย ๆ เช่น การส่งเสริมอาชีพและอนามัย เป็นต้น และภายหลังสำนักงาน รพช. ได้ขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ออกไปให้กว้างขวางขึ้นคือ ขยายไปเป็น 11 ประการ

- 1) งานถนนชนบท
- 2) งานพัฒนาแหล่งน้ำ
- 3) งานจัดที่ดินประกอบอาชีพ
- 4) งานฝึกอบรม
- 5) งานรักษาพยาบาลและอนามัยเคลื่อนที่
- 6) งานส่งเสริมอาชีพ
- 7) งานปรับปรุงสภาพหมู่บ้าน
- 8) งานสนับสนุนฝ่ายปราบปราม
- 9) งานกลุ่มธุรกิจเศรษฐกิจชนบท
- 10) งานกลุ่มเยาวชนวัยฉกรรจ์
- 11) งานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์<sup>74</sup>

และได้ขยายพื้นที่ในการให้บริการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งปี 2513 มีถึง 26 จังหวัดแล้ว และอาจกล่าวได้ว่า สำนักงาน รพช. นี้ได้เกิดขึ้นมาเนื่องมาจากสถานะการณ์ที่บีบคั้นและเจริญเติบโตขึ้นมาด้วยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ดังที่เห็นได้จากตารางข้างล่าง

<sup>73</sup> นายโกสินทร์ สายแสงจันทร์, เรื่องเดิม, หน้า 1 - 2.

<sup>74</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.



ตารางที่ 4 แสดงเงินช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลไทยจัดเงิน  
สมทบในงานเร่งรัดพัฒนาชนบท<sup>75</sup>

ปี	เงินช่วยเหลือสหรัฐ (ล้านบาท) โดยประมาณ	เงินสมทบรัฐบาลไทย (ล้านบาท) โดยประมาณ	รวม
2507	45	60	105
2508	40	55	95
2509	200	200	400
2510	169	145	314
2511	188	225	413
2512	128	271	399
2513	100	225	325
รวม	870	1,181	2,051

จะเห็นได้ว่าลักษณะงานของสำนักงาน รพช. กว้างขวางมีหลายอย่าง ทั้งนี้เป็นงานวิชาการ ท้องอาศัยเทคนิค เช่น การสร้างถนน บ่อน้ำ เป็นต้น และงานบริหาร เช่น งานส่งเสริมต่าง ๆ เป็นต้น จึงคล้ายกับเป็นกระทรวง ซึ่งเป็นที่รวมของกรมต่าง ๆ งานที่สำนักงาน รพช. ส่วนใหญ่มีกรมอื่นดำเนินการอยู่แล้ว ดังนั้น ลักษณะงานของสำนักงาน รพช. จึงเป็นแบบ Mission ซึ่งปฏิบัติงานชั่วคราวมากกว่าเป็นหน่วยงานถาวร ซึ่งมีงบประมาณประจำ และการปฏิบัติงานควรมีขอบเขตจำกัดเฉพาะในพื้นที่ไม่มีหน่วยงานอื่น

<sup>75</sup>สำนักงาน รพช. งานเร่งรัดพัฒนาชนบท, หน้า 18 - 19 (อัครสำเนา.)

ปฏิบัติได้จริง ๆ เช่น อย่างไม่ได้อ่างไว้แต่แรกว่า ดำเนินเฉพาะในเขตทุรกันดาร ที่ไม่มี  
 หน่วยงานอื่นเข้าไปดำเนินการได้ แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว รพช. ได้ขยายงานให้กว้างขวาง  
 ขึ้นและมีขอบเขตในการบริการมากขึ้น โดยอาศัยความอ่อนแอขององค์การบริหารส่วน  
 จังหวัด อ่างวาเข้าไปช่วยเสริมสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เข้มแข็งขึ้น จนสามารถ  
 ช่วยตัวเองได้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับพื้นที่บริหาร  
 ส่วนภูมิภาคก็เป็นพื้นที่เดียวกัน ผู้ให้บริการก็คือคนเดียวกันเช่นกัน ดังนั้น ในการปฏิบัติงาน  
 ของสำนักงาน รพช. จึงก้าวท้าวซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่มีอยู่แล้ว ซึ่งอาจจะซ้ำซ้อนกับ  
 หน่วยงานเป็นเพียงบางส่วนถึงซ้ำซ้อนกันมาก แต่อย่างไรก็ดี งานในหน้าที่ของสำนักงาน  
 รพช. บางส่วน แม้วางานบางอย่างจะมีหน่วยงานอื่นปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากสำนัก  
 งาน รพช. ขาดเจ้าหน้าที่หรือวัสดุอุปกรณ์ ก็อาจจะขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่  
 ดำเนินอยู่แล้ว เข้ามาดำเนินในเขตความรับผิดชอบ โดยใช้งบประมาณของสำนักงาน  
 รพช. ไปจ้างหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติในนามของตน เช่น งานคานอนามัยและเกษตร เป็นต้น  
 ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นผลดีก็แต่เฉพาะในระยะสั้น ๆ ในระยะยาวแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาได้  
 ส่วนงานที่สำนักงาน รพช. ดำเนินการได้เอง อาจจะมีปัญหาได้ซ้ำซ้อนท้าวท้าว  
 กับหน่วยงานอื่นที่มีอยู่แล้ว จนทำให้เกิดมีปัญหาคัดแย้งแข่งขันกันได้ เช่น งานสร้างถนน  
 ขุดยอน้ำ เป็นต้น กล่าวคือ งานสร้างถนน ซึ่งมีกรมทางหลวงดำเนินการอยู่แล้ว จะมี  
 โครงการซ้ำกันอยู่บ่อย ๆ จนสำนักงาน รพช. ต้องเสนอให้ยกเลิกอยู่เสมอ ๆ เช่น  
 ให้ยกเลิกการก่อสร้างทางสายที่ 3 กันทรารมย์ - กันทรลักษ์ เพราะกรมทางหลวง  
 กำลังดำเนินการก่อสร้างอยู่แล้ว เป็นต้น แต่บางครั้งก็ยกเลิกไม่ทัน แต่เมื่อดำเนินการ  
 สร้างไปแล้ว จึงต้องยกเลิกกลางคันและเปลี่ยนแปลงใหม่ เช่น สายที่ 6 ช่วงแรกจาก  
 อำเภอเมืองศรีสะเกษ - คอนตูม ให้ยกเลิก เพราะกรมทางกำลังก่อสร้างอยู่แล้ว แต่  
 เปลี่ยนให้สร้างทางลัดลงจากหมู่บ้านแก้วไปเชื่อมกับทางสายใหม่<sup>76</sup> การที่ต้องเปลี่ยน

<sup>76</sup>จากรายงานการประชุมคณะกรรมการกลาง รพช. ครั้งที่ 44, วันที่ 2

แปลงบ่อย ๆ ทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย เพราะก่อนที่จะมีการสร้างทางก็มีการสำรวจก่อน แต่เมื่อสำรวจแล้วต้องยกเลิกไปสร้างทางที่ยังไม่สำรวจ จึงทำให้เกิดปัญหาได้ เช่น ดังที่หัวหน้าสำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายวิศวกรรมได้ชี้แจงว่า เนื่องจากการสร้างทาง รพช. ในปัจจุบัน การสำรวจออกแบบ มิได้นำหน้าการก่อสร้างไปเท่าที่ควร เช่น ในการสร้างทางที่จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งยังไม่ได้มีการสำรวจล่วงหน้าไปเท่าที่ควร เมื่อทำการก่อสร้างไปได้ในระยะหนึ่ง ก็พบอุปสรรคเพราะเส้นทางตัดผ่านภูเขา ซึ่งไม่สามารถทำต่อไปได้อีก เปลืองเงินโดยเปล่าประโยชน์<sup>77</sup> และทาง รพช. ที่สร้างเป็นงานขึ้นมาส่วนใหญ่ ฉาบฉวยเทียบกับกรมทางไม่ได้ แม้ว่าเป็นทางประเภทเดียวกันคือ เอพ 3<sup>78</sup>

จึงเห็นได้ว่างานด้านเทคนิคของ รพช. ที่สร้างขึ้นมา นั้น ยังไม่ได้มาตรฐานพอ จึงไม่คุ้มค่าที่จะลงทุนสร้าง และก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองไปและยิ่งกว่านั้น เมื่อสร้างเสร็จแล้วก็ไม่สามารถจะอยู่ดูแลรักษาได้ ยกให้กรมทางคอยดูแลรักษา ก็ไม่คอยอยากจะรับ เพราะไม่อาจดูแลซ่อมแซมได้ จึงทำให้ยิ่งสิ้นเปลืองมากขึ้น

2) ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงาน รพช. กับกรมการพัฒนาชุมชน กรมทั้ง 2 นี้ มีผู้วิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่ามีการซ้ำซ้อนกันมาก และผลงานที่ได้ในด้านวัตถุประสงค์คล้ายกัน แต่ต่างกันไปเป้าหมาย และวิธีดำเนินการ สำนักงาน รพช. มุ่งที่จะให้มีผลออกมาอย่างรวดเร็ว ซึ่งบางครั้งก็อาจจะไม่คำนึงถึงจิตใจของผู้รับบริการก็ได้ เช่น ในการสร้างถนนที่สนับสนุนในการปราบปราม เป็นต้น ส่วนการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชนนั้น เป็นขบวนการที่มุ่งจะชักจูง และส่งเสริมประชาชนให้มีความรู้สึกระตือรือร้น สนใจที่จะเข้าร่วมมือดำเนินการปรับปรุงการทำมาหากินและสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น<sup>79</sup> ดังนั้น

<sup>77</sup>จากรายงานการประชุมคณะกรรมการกลาง รพช. ครั้งที่ 8, วันที่ 26 มกราคม 2510, หน้า 7.

<sup>78</sup>จากรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2514, ครั้งที่ 20 เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2513, หน้า 22/2.

<sup>79</sup>สุวิทย์ ยี่งวรพันธุ์, เรื่องเดิม, หน้า 63.

ในการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน จึงมุ่งที่จะให้ประชาชนมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนาด้วย โดยประชาชนอาจจะเสียสละแรงงานมาช่วย หรืออาจจะออกเงินสมทบก็ได้ การดำเนินการอย่างมีขั้นตอนเช่นนี้ จึงทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอว่า ชักช้าไม่ทันการ แต่อย่างไรก็ดี ก็ยังมีผู้เห็นว่าวิธีการเช่นนี้เป็นวิธีการที่ดี เพราะเป็นการสร้างรากฐานใหม่ประสิทธิภาพและมั่นคง และเมื่อสำนักงาน รพช. เปิดดำเนินการในระยะแรก ๆ นั้น การดำเนินงาน รพช. จะดำเนินงานควบคู่ไปกับกรมการพัฒนาชุมชน เพื่อพัฒนาจิตใจควบคู่กับการสร้างความเจริญ แต่ต่อมาเกิดอุปสรรคขึ้น เนื่องจากกรมการพัฒนาชุมชนดำเนินการสนับสนุนเขต รพช. ได้ไม่ทันในปีที่เปิด รพช. และบางครั้งทั้ง 2 กรมก็เปิดเขตไม่ตรงกัน จึงทำให้การประสานงานระหว่างกรมทั้ง 2 ในท้องที่หยุดชะงักลง<sup>80</sup> ดังนั้น ในการดำเนินงานต่อมา จึงไม่มีการประสานงานต่างคนต่างดำเนินการ และได้มีการขัดแย้งแข่งขันกันอยู่ตลอดเวลา การแข่งขันระหว่าง 2 กรมนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชนรู้สึกว่าการปฏิบัติงานได้ลำบากขึ้น เพราะประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการจะเห็นว่า กรมการพัฒนาชุมชนไม่สามารถหาเงินและเครื่องมือมาใช้ได้มาก ๆ เหมือนกับงานของสำนักงาน รพช. ทั้งนี้ รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารงานจังหวัดอื่น ๆ หลายจังหวัดก็มีความต้องการและยอมรับงานของสำนักงาน รพช. เพราะถ้าเปิดเขต รพช. ขึ้นในจังหวัดใดก็หมายความว่า จังหวัดนั้นจะได้ทรัพยากรเพิ่มขึ้น เช่น เครื่องมือจักรกล รถยนต์ กำลังคน และงบประมาณเพิ่มขึ้น ตัวอย่างของการขัดแย้งแข่งขันกันระหว่าง 2 กรมนี้ เช่น ในการสร้างถนนและบ่อน้ำ ถ้าเป็นโครงการของสำนักงาน รพช. ประชาชนจะเป็นเพียงผู้รับฝ่ายเดียว ซึ่งต่างจากของกรมการพัฒนาชุมชน ประชาชนต้องร่วมเสียสละแรงงาน หรือออกเงินสมทบด้วย และบางครั้งก็ยังเกิดปัญหาว่า ถนนหรือบ่อน้ำที่สร้างขึ้นต่างก็อ้างเป็นผลงานของตน เช่น ถนนสายบ้านเก่าเดียวกับบ้านเหมือด อำเภอกมลาไสย ทางเจ้าหน้าที่กรมการพัฒนาชุมชนอ้างว่า ทางกรมเป็นผู้ริเริ่มสร้างขึ้น โดยร่วมมือกับ

<sup>80</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการกลาง รพช., ครั้งที่ 14 วันที่ 31

เจ้าหน้าที่กรมทางหลวง แต่ทางเจ้าหน้าที่ รพช. เอาไปแอบอ้างว่าเป็นผลงานของตน  
เป็นต้น<sup>81</sup>

สำหรับโครงการค่านเยาชนนั้น ทั้ง 2 หน่วยงานก็มีการอบรมเยาชนด้วย แต่  
วิธีการอบรมและการให้ผลประโยชน์แก่เยาชนต่างกัน ทำให้เยาชนที่เข้ารับการอบรม  
ทั้ง 2 แห่ง สามารถเปรียบเทียบได้ เพราะกรมการพัฒนาชุมชนไม่มีสิ่งตอบแทนภายหลัง  
การอบรม ทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกอึดอัดและลำบากใจ ตัวอย่างเช่น ในการอบรม พนย.  
รุ่นที่ 3 ทางจังหวัดศรีสะเกษได้คัดเลือกผู้นำเยาชนที่เป็นสมาชิกกลุ่ม รพช. ไปอบรมด้วย  
ทำให้มีปัญหาการเปรียบเทียบระหว่างเยาชนของ รพช. และ พนย. ของกรมการพัฒนา  
ชุมชน และความเข้าใจผิดของเจ้าหน้าที่บางคน ทำให้เกิดการแข่งขัน และยุแหย่ให้  
เยาชนเกิดความแตกแยก และภายหลังการอบรมแล้ว รพช. ก็ได้มีการแจกพันธุ์พืชและ  
สัตว์เลี้ยง ซึ่งทำรายได้ให้แก่สมาชิกกลุ่ม ทำให้เยาชนในหมู่บ้านไม่ค่อยเห็นความสำคัญ  
ของกลุ่ม พนย.<sup>82</sup> และผู้ปกครองบางหมู่บ้านก็ไม่สนับสนุนให้บุตรหลานของตนเข้าร่วม  
เป็นสมาชิกของ พนย. จึงอาจทำให้โครงการนี้ของกรมการพัฒนาชุมชนอาจไม่ได้ผลเท่าที่  
ควรหรืออาจล้มเหลวได้

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น มีข้อที่น่าสังเกตว่า หน่วยงานที่สามารถขยายหน้าที่  
และวัตถุประสงค์เข้าซ้อนหน่วยงานอื่นได้นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานที่แสวงหาทรัพยากร  
จากที่อื่น ๆ นอกเหนือจากงบประมาณประจำปีแล้ว เช่น กรมการปกครอง นอกจากการ  
มีอทธิพลแล้ว ยังมีเงินบำรุงห้องที่ กรมชลประทานมีเงินกู้จากธนาคารโลก สำนักงาน  
รพช. และกรมอนามัยได้รับเงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา หน่วยงานเหล่านี้ จึงสามารถ  
นำเงินดังกล่าวมาดำเนินการโครงการใหม่ ๆ ได้ แม้ว่าจะซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นก็ตาม

<sup>81</sup> จากการบรรยายชี้แจงของพัฒนาการอำเภออมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์  
แก่พัฒนากรที่ไปฝึกปฏิบัติงาน, เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2516.

<sup>82</sup> กรมการพัฒนาชุมชน, รายงานการประเมินผลโครงการฝึกอบรมผู้นำเยาชน  
(พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2514), หน้า 80 - 81.

และหน่วยงานที่ดำเนินการก้าวท้าวสามารถให้บริการแก่ผู้ได้รับบริการได้มากกว่า และรวดเร็วกว่าหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว นอกจากการได้ทรัพยากรมากกว่าแล้ว ในทางปฏิบัติก็ไม่ค่อยเคร่งครัดหรือยึดหลักการที่กรมดังกล่าวปฏิบัติอยู่ จึงทำให้มีความคล่องตัวมากกว่า ทำให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้วได้รับความนิยมน้อยลงไป จนกระทั่งเสื่อมศรัทธาในการดำเนินงานนี้ได้ และทำให้หน่วยงานที่ก้าวท้าวขึ้นได้รับความนิยมและมีความศรัทธามากขึ้น จนผู้รักษานโยบายเห็นว่า ยังคงมีความจำเป็นที่จะคงอยู่ต่อไป การแข่งขันนั้นนอกจากทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาทรัพยากรแล้ว ยังสร้างความสับสนและความไม่แน่ใจในตัวผู้รักษานโยบายได้ว่า จะเอาอย่างไรกันแน่ อันทำให้ผู้ปฏิบัติมีความลังเล เฉื่อยชาและเสียขวัญได้ การแข่งขันนี้ก็ดำเนินไปเรื่อย และทวีความรุนแรงมากขึ้น จนกระทั่งผู้รักษานโยบายต้องพิจารณาปรับปรุงใหม่ ซึ่งอาจจะยุบหน่วยงานใดที่เห็นว่า ดำเนินการไม่คุ้มค่าเสียก็ได้ และถ้าการปรับปรุงนั้นเหมาะสม การแข่งขันนั้นก็ยุติอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น จึงพอสรุปได้ตามข้อสมมุติฐานที่ 2 ทั่วว่า "องค์การยังมีหน้าที่และวัตถุประสงค์ซ้ำซ้อนกับอีกองค์การหนึ่งมากกว่าเท่าใด ก็ยังมีความสัมพันธ์แบบแข่งขันกันมากขึ้นเท่านั้น และการแข่งขันระหว่างองค์การนี้อาจทำให้ประโยชน์ส่วนรวมมีความสำคัญลดน้อยลงไปด้วย

### สรุป

การที่กรมต่าง ๆ สามารถขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของตนออกไปจนซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นได้นั้น เนื่องมาจากข้อบกพร่องในทางการบริหารของไทย 4 ประการ คือ

1. บกพร่องในด้านการจัดองค์การ
2. ไม่มีการกำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานให้แน่นอนและชัดเจน
3. ข้าราชการที่ต้องการอำนาจมากขึ้น
4. ลักษณะความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

และบวกกับการที่รัฐบาลไม่มีนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในการบริหารประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาชนบทที่ไม่ได้กำหนดเป้าหมายไว้ให้ชัดเจนและแน่นอน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทต่างก็กระจัดกระจายตามกระทรวง ทบวงต่าง ๆ หน่วยงาน

เหล่านี้จึงต้องกำหนดนโยบายและเป้าหมายของตน หน่วยงานใดที่มีหัวหน้าต้องการอำนาจ  
 มากขึ้น ก็จะกำหนดเป้าหมายไว้กว้างขวาง และต่างก็มุ่งเฉพาะงานของตนเท่านั้น การ  
 เกี่ยวข้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน จึงแทบจะไม่มี จึงเป็นสาเหตุให้หน่วยงานต่าง ๆ มีหน้าที่  
 และวัตถุประสงค์ซ้ำซ้อนกัน และภายหลังยังมีสถานการณ์แพร่ขยายกว้างขึ้น หน่วยงาน  
 เหล่านี้ก็ยังขยายงานออกไปครอบคลุม จึงยิ่งทำให้มีการซ้ำซ้อนมากขึ้น ความไม่ลงรอยกัน  
 ในหน้าที่และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานต่าง ๆ ก็ยิ่งมีมากขึ้น ความไม่ลงรอยกันในหน้าที่  
 และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานต่าง ๆ ก็ยิ่งมีมากขึ้น หน่วยงานที่ซ้ำซ้อนเหล่านี้จึงถูกกดดัน  
 ให้แข่งขันกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับในการดำเนินโครงการนั้น  
 โดยต่างพยายามที่จะผลิตผลงานหรือให้บริการมากที่สุด เพื่อแสดงให้เห็นผู้รักษานโยบายหรือ  
 บุคคลที่ 3 เห็นว่า หน่วยงานนั้นสมควรที่จะดำเนินการในกิจกรรมนั้น ๆ การแข่งขันนี้  
 อาจทำให้หน่วยงานไม่คำนึงถึงหลักการเดิมของตน เพราะมุ่งที่จะผลิตผลงานแข่งขันกัน  
 จึงนำมาซึ่งความสิ้นเปลืองไปโดยใช่เหตุ การแข่งขันนี้จะดำเนินไปจนกระทั่งผู้รักษาน  
 นโยบายเห็นว่าเข้าขั้นวิกฤติแล้ว ก็อาจจะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงหน่วยงานดังกล่าว  
 เสียใหม่ ก็จะทำให้การแข่งขันยุติลงได้