



สรุปและขอเสนอแนะ

การศึกษาปัญหาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคในครั้งนี้ ได้ยึดแนวทางของวิชาการบริหารราชการ เป็นหลัก และพยายามที่จะพิจารณาอย่าง เป็นระบบในแง่ของการบริหารงานทุกด้านทั้งนี้ โดยยึดถือพื้นที่จังหวัด เป็นจุดยืนในการพิจารณา ทั้งนี้ด้วย เหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ จังหวัด เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่สำคัญที่สุดที่กฎหมายกำหนดให้ เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานในส่วนภูมิภาค เพื่อให้การบริหารงานในส่วนภูมิภาคได้ เป็นไปอย่าง มีเอกภาพ ในส่วนที่สองการยึดถือ เอาจังหวัดหรือพื้นที่ เป็นหลักในการพิจารณานั้น เป็นความถูกต้องตามหลักการบริหารงานที่โครงการให้องค์การหรือหน่วยงานไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของ เอกชนได้มีการจัดการที่เป็น เอกภาพ เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน

แต่ เนื่องจากในสภาพปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐจำนวนมากที่ปฏิบัติงานภายในจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นตรงต่อจังหวัดหรือราชการส่วนภูมิภาค และที่ขึ้นตรงต่อกรมกอง เจ้าสังกัดหรือราชการส่วนกลาง ประกอบกับการที่หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้ขึ้นกับจังหวัดนั้นต่างก็มีภาระกิจหน้าที่ซึ่ง มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนภายในจังหวัด ลักษณะของการจัดระบบบริหารราชการ ในลักษณะดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาในแง่ของหลักการทางการบริหารแล้วอาจ เป็นผลทำให้เกิดการ สับสนขึ้นในแง่ของการให้บริการแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ทั้งนี้เพราะผู้บริหารงานสูงสุดในจังหวัดขาดอำนาจในการบริหารงาน หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งปฏิบัติงานให้บริการแก่ประชาชน บัณฑิต กล่าวนี้ เป็น เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่าง ราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคคว่าได้มี ความสัมพันธ์กันใดในลักษณะใด ความเกี่ยวพันก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานหรือก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน

งานคานการ เกษตรและงานคานการสาธารณสุขมีความสำคัญอย่างมากต่อประชาชน ในต่างจังหวัด ในส่วนของงานคานการ เกษตรรัฐจำต้อง เขาไปช่วย เหลือสนับสนุน เกษตรกร ชาว

ไร ชาวประมงในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งในค่านของการสร้างปัจจัยพื้นฐานทางค่านการ เกษตรต่าง ๆ หรือในค่านของการส่งเสริมสนับสนุนการ เพิ่มผลผลิตทางค่านการ เกษตร

ในส่วนองงานค่านสาธารณสุข เป็นภารกิจที่รัฐจะต้องจัดการให้การบริการแก่ประชาชนในต่างจังหวัดซึ่งอยู่ในสภาพล่อแหลมต่อการเจ็บไข้ได้ป่วย และอยู่ในสภาพซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้เท่าที่ควร หน้าที่ของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องบริหารงานค่านสาธารณสุขให้เกิดประโยชน์และประสิทธิผลแก่ประชาชนในต่างจังหวัดให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้แม้จะเป็นไปโดยกำลังทรัพยากร การบริหารที่มีอยู่จำกัดก็ตาม

ประสิทธิภาพในการบริหารงานทั้งในค่านองงานการ เกษตร และงานค่านสาธารณสุขนั้น เป็นความสามารถของรัฐบาลที่จะต้องแสดงให้เห็นว่า ในสภาพข้อหาที่เป็นอยู่ เนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากรและงบประมาณต่าง ๆ ที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างสมบูรณ์เต็มความความต้องการนั้น รัฐบาลได้แก้ไขข้อบกพร่องกล่าวโดยวิธีระบบบริหารหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการ เกษตร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข ให้สามารถบริหารงานและดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่าง เต็ม เม็ด เต็มหน่วย สนองตอบความต้องการของประชาชนอย่าง เพียงพอในทำนองที่ว่า "ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด" ซึ่งในการนี้รัฐจะต้องมีระบบการบริหารงานที่เหมาะสมไม่ว่าจะเป็นค่านองการจัดองค์การ การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ การบริหารงานและการปกครองบังคับบัญชา และการบริหารแผนและโครงการ นอกจากนั้นจะต้องขจัดข้อบกพร่องอันอาจเกิดขึ้นได้เช่น การทำงานซ้ำซ้อน การปฏิบัติงานซึ่งไม่ประสานกัน และการขาดเอกภาพในการบริหารงาน ซึ่งมีส่วนอย่างยิ่งที่จะทำให้อัตราประโยชน์ที่ได้รับจากทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นน้อยลงลงไปอีกอย่างมากมาย

ผลจากการศึกษา

ในส่วนที่จะได้สรุปนี้จะพิจารณาประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐ ในการบริหารงานค่านการ เกษตร และการสาธารณสุขในส่วนภูมิภาคโดยพิจารณา เฉพาะกรณีการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางค่านการ เกษตรและหน่วยงานส่วนกลางค่านสาธารณสุขในจังหวัดชลบุรี เพื่อทราบถึงระบบของการบริหารงานและประสิทธิภาพในการบริหารงานที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้จะ

โครงสร้างสภาพการณ์และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- ก. การจัดหน่วยงานและการปฏิบัติงาน
- ข. การบริหารงานและการปกครองบังคับบัญชา
- ค. การบริหารแผนงานและโครงการ
- ง. ผลต่อการแก้ไข้ปัญหา

ก. การจัดหน่วยงานและการปฏิบัติงาน

ในคานของรูปแบบและลักษณะการจัดหน่วยงานคานสาธารณสุขนั้น ในส่วนของราชการส่วนภูมิภาคจากการที่ได้ศึกษามาแล้วในบทก่อน สามารถสรุปได้ว่า รูปแบบและลักษณะการจัดหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัดชลบุรี หรือในจังหวัดอื่นใดก็ตามค่อนข้าง เป็นไปอย่างมีเอกภาพ นั่นคือมีการแบ่งแยกหน่วยงานออกตามหน้าที่และภารกิจรับผิดชอบ มีการแบ่งออกเป็นหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ และหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ ในคานของฝ่ายอำนวยการได้แก่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่อำนวยการงานสาธารณสุขทั้งมวลในจังหวัด นับตั้งแต่การประสานงานคานนโยบายแผนงาน โครงการให้บริการสาธารณสุขภายในจังหวัด งานสนับสนุนและช่วยเหลือหน่วยปฏิบัติการทั้งในคานของการบริหารงบประมาณ การสนับสนุนคานวัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือ เครื่องใช้ทางการแพทย์ กล่าวได้ว่าสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เป็นตัวกลางในงานสาธารณสุขระหว่างกรมกองส่วนกลางซึ่งรับผิดชอบคานวิชาการ เฉพาะคาน และการให้การสนับสนุนแก่จังหวัดในคานต่าง ๆ กับ หน่วยปฏิบัติงานสาธารณสุขภายในจังหวัด เพื่อให้หน่วยปฏิบัติเหล่านั้นสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้โดยไม่ต้องพะวัคพะวงต่อการที่จะต้องรับผิดชอบต่องานในคานธุรการทั่วไป ในคานของหน่วยปฏิบัติการอื่นได้แก่ โรงพยาบาลจังหวัด โรงพยาบาลอำเภอ สถานีอนามัย และสำนักงานผดุงครรภ์ ต่างก็มีหน้าที่ที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชนในกิจการสาธารณสุขทุกคานตามขีดความสามารถของหน่วยงานนั้น ๆ โดยมีสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือและประสานงานให้การบริการของหน่วยงานของตน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นรูปแบบและการจัดหน่วยงานซึ่งค่อนข้างมีเอกภาพ และเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้องและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานพอสมควร ซึ่งทั้งนี้ให้เข้าใจว่าประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นนี้เป็น เรื่องของ รูปแบบและการจัดหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งหากจะนำเอา

ปัจจัยค่านปริมาณมาพิจารณาด้วยแล้ว ความเห็นหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้เพราะความต้องการทางการบริการสาธารณสุขของประชาชนนั้นมีสูงเกินขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ เป็นปกติอยู่แล้ว

ในค่านของหน่วยงานส่วนกลางค่านสาธารณสุขในจังหวัดชลบุรี รูปแบบและลักษณะของหน่วยงานนั้น ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานระดับเขต ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในหลายพื้นที่จังหวัด โดยเฉพาะในเขตสาธารณสุขเขต 2 ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบอยู่ 8 จังหวัด การที่มีหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่หลายจังหวัดนี้ทำให้การปฏิบัติงานมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามความสำคัญและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ในทางหน่วยงานการปฏิบัติงานในเขตรับผิดชอบ เป็นไปในลักษณะการปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวตามภาระกิจในช่วงเวลาต่าง ๆ และในทางหน่วยงานการปฏิบัติงานในเขตรับผิดชอบได้มีการแบ่งเป็นหน่วยงานภายในไปปฏิบัติงานเป็นประจำในเขตจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งค่อนข้างมีภาระกิจหน้าที่ต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำ เช่น หน่วยงานโรคในจังหวัดต่าง ๆ ของศูนย์กามโรคเขต 2 หรือฝ่ายนิคมโรคเรื้อนของศูนย์วัดโรคเขต 2 เป็นต้น

ผลของขอบเขตการรับผิดชอบในพื้นที่หลายจังหวัดนี้ เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สามารถขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของจังหวัดหนึ่งจังหวัดใดได้ ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้ยังเกิดผลต่อหลายจังหวัดมิได้เป็นผลเฉพาะจังหวัดหนึ่งจังหวัดใด หรือเฉพาะจังหวัดที่ตั้งศูนย์เท่านั้น

ลักษณะสำคัญของหน่วยงานส่วนกลางจากที่ได้ศึกษามาแล้วนั้นกล่าวได้ว่าส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานทางค่านวิชาการ ซึ่งจะไต่แบ่งออกได้เป็น หน่วยงานวิชาการ เฉพาะสาขาหรือ เฉพาะโรค และหน่วยงานวิชาการค่านการศึกษา

หน่วยงานวิชาการ เฉพาะสาขาหรือเฉพาะโรคนั้น มีหน้าที่และความรับผิดชอบใน 3 ประการสำคัญคือ 1. ค่านการวิจัยศึกษา 2. ค่านการนิเทศงานแก่หน่วยปฏิบัติ และ 3. ค่านการให้บริการ

1. ค่านการวิจัยศึกษา เป็นหน้าที่สำคัญอันดับแรกของหน่วยงานส่วนกลาง

เกือบทุกหน่วยที่จะต้องรับผิดชอบในคานการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ความเป็นไปของโรค หรืองานในสาขาของตน เพื่อทราบถึงมูลเหตุของการเกิดโรค หรือเกิดปัญหานั้น ๆ องค์ประกอบต่าง ๆ ที่สำคัญ การรวบรวมข้อมูลและสถิติต่าง ๆ ที่สำคัญ เพื่อสรุปวิเคราะห์หาเหตุผล และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นรวมถึงช่องทางในการกำจัดโรคและการแก้ไขปัญหานั้น ๆ หรือในส่วนที่เกินขีดความสามารถของหน่วยก็จะต้องส่งผลข้อมูลต่าง ๆ ไปยังส่วนกลาง กรม กอง เจ้าสังกัดเพื่อศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

2. คานการนิเทศงานแทนหน่วยปฏิบัติ จากการทำงานส่วนกลางต่าง ๆ เหล่านี้เป็นหน่วยงานวิชาการ ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจทางคานวิชาการ เฉพาะสาขา หรือ เฉพาะโรคซึ่งมีความชำนาญในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้น ร้องค้ประกอบปัจจัยในความสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดปัญหาและการระบาดของโรคต่าง ๆ นี้ การชี้แนะ ส่ง เสริมให้ความรู้ความเข้าใจทางปฏิบัติที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ แทนหน่วยงานปฏิบัติในจังหวัดต่าง ๆ จึง เป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปโดยถูกต้อง และการดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่วางไว้ ทั้งนี้หน่วยงานส่วนกลางจะเป็นแต่เพียงผู้แนะหรือให้การสนับสนุนในคานต่าง ๆ เท่านั้นไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาหรือสั่งการแต่อย่างใด

3. คานการให้บริการ ในความชำนาญการของหน่วยงานส่วนกลางในฐานะหน่วยงานวิชาการ เฉพาะโรค เฉพาะสาขา ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัย และชั้นสูตรทางห้องปฏิบัติการนั้น ผลพลอยได้ประการหนึ่งก็คือ หน่วยงานส่วนกลางสามารถให้บริการแก่ประชาชน ญาติขอรับบริการได้ เช่นเดียวกับหน่วยปฏิบัติอื่น ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานคานคานข้างมีความพร้อมเพรียงทั้งทางคานบุคคลากร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และเวชภัณฑ์ต่าง ๆ ดังนั้นหน่วยงานส่วนใหญ่นี้จึงมีหน้าที่ที่คานให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป อีกประการหนึ่งด้วย

ในส่วนของการปฏิบัติการของหน่วยงานส่วนกลางซึ่งแม้จะมีอยู่เกือบทุกหน่วยงานนั้น แต่การปฏิบัติงานก็มีลักษณะของความสัมพันธ์อันค้กับหน่วยงานสาธารณสุขส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เพราะโดยหลักการขอแรกแล้วการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนใหญ่นี้จะเป็นการให้การสนับสนุนทางคาน

เทคนิควิชาการแก่จังหวัด เว้นแต่บางครั้งซึ่งทางจังหวัดขอให้เข้าไปร่วมปฏิบัติการด้วยก็จะเข้าไปมีส่วนในการปฏิบัตินั้น ๆ เป็นครั้งคราว ทั้งนี้โดยมีนโยบายและจุดประสงค์ให้จังหวัดได้สามารถปฏิบัติงานให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับการให้บริการแก่ประชาชนในด้านการตรวจรักษาทางคลินิกของหน่วยงานเฉพาะโรคนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้ป่วยใน 2 ลักษณะคือ เป็นผู้ป่วยซึ่งถูกส่งมาตรวจรักษาจากสถานบริการของรัฐ ซึ่งเกินขีดความสามารถที่จะตรวจรักษาได้ทั้งนี้อาจจะเป็นด้วยการขาดความรู้ ความสามารถทางวิชาการ และการขาดเครื่องมือ เครื่องใช้ที่จำเป็นประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เป็นผู้ป่วยหรือผู้ตรวจรักษาซึ่งอาศัยอยู่ในอำเภอหรือบริเวณที่ไกลเกินที่ทันสมัย หรือ เป็นผู้ป่วยหรือผู้ตรวจรักษาที่อยู่ในเขตอำเภอ เมืองชลบุรี หรืออำเภอใกล้เคียงซึ่งการมาตรวจรักษาที่ศูนย์ เฉพาะโรค เฉพาะสาขาที่มีความชำนาญนั้นจึง เป็นความ เหมาะสมอีกทางหนึ่ง ลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลาง ดังนี้ เป็นการประสานงานกันค่อนข้าง เหมาะสม และไม่เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุปการจัดหน่วยงานและการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขในจังหวัดนั้นค่อนข้างมีเอกภาพในการบริหารงาน ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลหลายประการ คือ

1. รูปแบบและหน่วยงานสาธารณสุขในจังหวัดได้ถูกวางไว้อย่างมีเอกภาพพอสมควร
2. เป็นนโยบายของกระทรวงสาธารณสุขอย่างจริงจังจึงในนโยบายการให้บริการสาธารณสุขอย่างผสมผสาน ซึ่งต้องการให้การให้บริการสาธารณสุขในหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคได้มีการประสานกันอย่าง เหมาะสม และในภูมิภาคใดมีบทบาทสำคัญในการบริหารงาน
3. บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคหรือในจังหวัดนั้น เป็นไปอย่างถูกต้องคือ ให้การสนับสนุนช่วยเหลือแก่จังหวัด หรือหน่วยบริการสาธารณสุขต่าง ๆ ในทางด้านวิชาการ วัสดุอุปกรณ์ โดยพยายามให้จังหวัดหรือหน่วยบริการสาธารณสุขได้รับหน้าที่ในส่วนของการให้บริการแก่ประชาชนอย่าง เต็มที่และอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งหากมีการปฏิบัติการในเชิงการให้บริการก็มีการประสานงานกันตามสมควร
4. ลักษณะงานด้านสาธารณสุขนั้นค่อนข้างมีความ เกี่ยวพันและส่งผลกระทบต่อถึงกันโดยตรง แมว่าจะต่างสาขา หรือต่างลักษณะกันก็ตามจึงทำให้การบริหารงานสาธารณสุขนั้น

ต้อง เป็นไปอย่างมีระบบและประสานงานกันอย่างเหมาะสม

จากรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดหน่วยงานทางด้านการเกษตร ของหน่วยงานส่วนภูมิภาคซึ่งได้ศึกษามาแล้วในบทก่อน ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบและหน่วยงานทางด้านการเกษตรนั้นขาดการจัดองค์การที่เป็นเอกภาพ มีหน่วยงานด้านการเกษตรของส่วนภูมิภาคอยู่หลายหน่วย หลายสาขา ซึ่งต่างก็ค่อนข้างเป็นอิสระแก่กัน ทั้งอิสระในด้านการงบประมาณ เจ้าสังกัดในส่วนกลาง และอิสระในด้านการกระทำการกิจหน้าที่ที่รับผิดชอบ หน่วยงานด้านการเกษตรในจังหวัดเป็นหน่วยงานตัวแทนของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งสิ้น ผิดกับหน่วยงานสาธารณสุข ซึ่งมีสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นหน่วยงานตัวแทนของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งทั้งหมดนี้ เป็นเหตุผลรวมที่ทาให้งานด้านการเกษตรขาดความเป็นเอกภาพเท่าที่ควร ประกอบกับการที่กรมต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ได้มีหน่วยงานตัวแทนที่ขึ้นกับภูมิภาคหรือจังหวัดทุกกรม ซึ่งบางกรณีมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานเกษตรในจังหวัดเป็นลางยิ่ง เช่น กรมชลประทานไม่มีการแบ่งงานออกเป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานด้านการชลประทานการเกษตรไม่อยู่ในอำนาจของจังหวัด ที่จะจัดการให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรในจังหวัดได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานเกษตรของจังหวัดหน่วยอื่น ๆ แม้ว่ากรมชลประทานจะได้แบ่งงานภายในสำนักงานชลประทานเขต ออกเป็นโครงการชลประทานจังหวัดที่รับผิดชอบงานชลประทานในจังหวัดต่าง ๆ ก็ตาม แต่การที่จังหวัดขาดอำนาจบังคับบัญชาและบริหารงาน ก็เป็นเหตุผลให้การปฏิบัติงานของโครงการชลประทานจังหวัดในบางครั้งบางโครงการไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่เกษตรกรในจังหวัดเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะขาดการประสานงานกัน ระหว่างหน่วยงานเกษตรของจังหวัด ซึ่งจำเป็นที่จะต้องจัดการวิจัยเกี่ยวกับ การเกษตรทุก ๆ ด้าน ในจังหวัด ให้สอดคล้องและ ผสมผสานกันลงอย่างเหมาะสม

กล่าวโดยสรุปงานการเกษตรของจังหวัดยังอยู่ในลักษณะที่ต่างหน่วยต่าง เป็นอิสระขาดความเกี่ยวข้องกันเท่าที่ควร ประการหนึ่ง และอีกประการที่สำคัญจังหวัดยังขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการเกษตรสาขาต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การเกษตรในพื้นที่ เช่น งานด้านชลประทาน หรือการจัดหาน้ำเพื่อเกษตรกร การจัดรูปที่ดิน การพัฒนาที่ดิน การขนส่ง การเก็บ

รักษา การตลาดและการขนส่ง ซึ่งทั้งหมดเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนาการ เกษตร

ในส่วนของหน่วยงานส่วนกลางทางด้านการ เกษตร กล่าวได้ว่ารูปแบบและลักษณะของ หน่วยงานส่วนใหญ่ เป็นลักษณะการปฏิบัติงานในเชิงปฏิบัติการซึ่งใหญ่โดยตรงแก่ประชาชน หรือ แก่กลุ่ม เกษตรกรในจังหวัด บางหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่หลายจังหวัด และบางหน่วยงานรับผิดชอบ เฉพาะในจังหวัดชลบุรี ในส่วนของการพิจารณางานในเชิงปฏิบัติการของหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้สามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ คือ 1. การปฏิบัติการ เชิงสร้างปัจจัยพื้นฐานทาง การ เกษตร 2. การปฏิบัติการ เชิงการรักษาและเพิ่มผลผลิตทางการ เกษตร

ในด้านการปฏิบัติการ เชิงการสร้างปัจจัยพื้นฐานทางการ เกษตรนั้น มีหน่วยงานที่รับ รับผิดชอบตั้งแต่การสร้างแหล่งน้ำ และชลประทาน การขุดลอกคู คลอง หนอง บึง เพื่อการ เกษตร เพื่อนำไปลงทุนในกิจการ เกษตร และการให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ทางด้านการ เกษตรและการ พาณิชยกรรม การตลาดที่เกี่ยวกับผลผลิตของ เกษตรกร

ในด้านการปฏิบัติการ เชิงการรักษาเพิ่มผลผลิตทางการ เกษตร มีหน่วยงานที่รับ รับผิดชอบในด้านการส่งเสริมพันธุ์พืชบางชนิด เช่น อ้อย ซึ่ง เป็นพืช เศรษฐกิจที่สำคัญในจังหวัดชลบุรี การป้องกันและกำจัดศัตรูพืช การส่งเสริมขยายพันธุ์สัตว์บก โดยการขยายพ่อพันธุ์ดีแก่กลุ่ม เกษตร กร หรือ เกษตรกรรายย่อย และการให้การรักษาและตรวจโรคสัตว์

งานทั้งสองลักษณะดังกล่าวของหน่วยงานส่วนกลางนั้น กล่าวได้ว่าเป็นงานที่สำคัญอย่างยิ่ง ต่อการพัฒนาการ เกษตรในส่วนภูมิภาค บางหน่วยมีบทบาทและความสำคัญทางการ เกษตรสูง กว่าหน่วยงานทางการ เกษตรของจังหวัด

กล่าวโดยสรุปการ จัดหน่วยงานและการปฏิบัติงานทางการ เกษตรในส่วนภูมิภาคนั้นขาด ความเหมาะสมทั้งในด้านของรูปแบบการจัดหน่วยงานและหน้าที่ความรับผิดชอบ งานการ เกษตร กระจุกกระจายอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ มากมายทั้งต่างสังกัดและต่างระดับ ซึ่งมีผลทำให้การบริหาร งานการ เกษตรในส่วนภูมิภาคขาดประสิทธิภาพ และความสอคล้องเท่าที่ควร

ข. การบริหารงานและการปกครองบังคับ บังชา

ในค่านของการบริหารงานนั้น พิจารณาได้เป็น 2 กรณีคือ การบริหารงานทั่วไป และการบริหารงานงบประมาณ ซึ่งจะได้พิจารณาพร้อมทั้งหน่วยงานคานการ เกษตรและหน่วยงานคานสาธารณสุข

เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางที่ใดศึกษานี้ เป็นหน่วยงานซึ่งสังกัดกรมกองในราชการส่วนกลาง ดังนั้นการบริหารงานส่วนใดทุกเรื่อง จึงอยู่ในอำนาจของกรมกอง เจ้าสังกัด เกือบทุกเรื่อง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ยกเว้นหน่วยงานใดที่ขึ้นกับศูนย์หรือ เขตหรือภาคใด อำนาจการบริหารก็จะอยู่แก่ศูนย์หรือ เขต หรือภาคนั้น ๆ ก่อน จากการศึกษาที่หน่วยงานเหล่านี้ขึ้นกับกรมกอง เจ้าสังกัดในส่วนกลาง ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานจึงต้องขึ้นแก่กรมกอง เจ้าสังกัด เช่นกัน ลักษณะดังกล่าวนี้ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัดอย่างยิ่ง และหากเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบ เฉพาะในเขตจังหวัดชลบุรีจังหวัดเดียวแล้ว การบริหารงานที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางทาง เดียวก็ยิ่ง เป็นผลเสียต่อการบริหารงานของจังหวัดโดยแท้

ในส่วนของการบริหารงบประมาณ ก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน ราชการส่วนกลางอันหมายรวมถึงแก่กรมกอง เจ้าสังกัด สำนักงบประมาณยังคงมีบทบาทอย่างสูงต่อการจัดสรรเงินงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานส่วนกลางหรือหน่วยงานส่วนภูมิภาค การเสนอขอของงบประมาณค่าใช้จ่ายในหน่วยงานต้องนำเสนอกรมกอง เจ้าสังกัด เพื่อพิจารณาอนุมัติ จังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทแต่เพียง เป็นผู้ควบคุมดูแลให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดใดปฏิบัติงานไปตามงบประมาณที่ส่วนกลางได้จัดสรรมาให้ เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่วางไว้ บทบาทในการผลักดันและจัดสรรงบประมาณ เพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปอย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดย่อมมีอิสระเต็มที่ในการเสนอขอของงบประมาณไปยังกรมกอง เจ้าสังกัดตามแผนปฏิบัติซึ่งเห็นว่าสมควรทั้งนี้จังหวัดจะมีส่วนของงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลางในโครงการต่าง ๆ ก็เป็นแต่เพียงรับทราบและรับรูเท่านั้น และแม้จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณระดับจังหวัดออกมาใช้ในปีงบประมาณ 2524 โดยมีเหตุว่า เพื่อให้จังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะได้มีบทบาทเพิ่มขึ้นในการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดไม่ว่าจะเป็น

หน่วยงานส่วนภูมิภาคในสังกัดหรือ หน่วยงานส่วนกลางนอกสังกัด ซึ่งนับว่า เป็นหลักการและแนวทางที่ถูกต้องตาม เศรษฐกิจที่จำเป็นแก่การบริหารงบประมาณนั้นดำเนินไปเฉพาะการจัดจ้างและจัดซื้อ ซึ่งอยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ เจ้าสังกัดของหน่วยงานภูมิภาคและหน่วยงานส่วนกลางที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ลักษณะดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นแค่เพียงผู้รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ที่โอนจัดสรรมาจากส่วนกลางแล้วให้หน่วยงาน เจ้าของโครงการงบประมาณปฏิบัติและใช้จ่ายงบประมาณต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดสรรมาให้ถูกต้องตามกฎหมาย เกณฑ์ที่วางไว้ เท่านั้น

ในค่านของการปกครองบังคับบัญชา ก็ เป็นไปในทำนอง เดียวกัน จากการที่หน่วยงานส่วนกลางต่าง ๆ ในจังหวัด เป็นหน่วยงานของราชการส่วนกลางที่ขึ้นกับกรมกอง เจ้าสังกัดในส่วนกลาง การปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้น ๆ จึง เป็นอำนาจของกรมกอง เจ้าสังกัดทั้งสิ้น จะมีบ้างก็ เพียง เล็กน้อยที่ได้อบรมหมายให้จังหวัดช่วยดูแลแทน ซึ่งก็ เป็นเรื่องงานธุรการทั่วไปซึ่งไม่มีความสำคัญใด ๆ เลย

ดังนั้นในส่วนของการบริหารงานและการปกครองบังคับบัญชาของหน่วยงานส่วนกลาง ทั้งด้านสาธารณสุขและการ เกษตรนั้น กรมกอง เจ้าสังกัดยังคงมีบทบาทสูงสุดตามลักษณะของการ จัดองค์การและตามสายการบังคับบัญชาที่เป็นอยู่

ค. การบริหารงานแผนงานและโครงการ

สำหรับหน่วยงานส่วนกลางสาธารณสุข การกำหนดแผนงานและโครงการ โดย เฉพาะโครงการทางด้านวิชาการนั้น เป็นไปตามนโยบายและความต้องการของกรมกอง เจ้า สังกัด ซึ่งงานส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นโครงการทางด้านวิชาการ โครงการทางด้านการนิเทศงาน หรือโครงการทางด้านการให้บริการรักษา เป็นไปในลักษณะของการปฏิบัติงานประจำ ดังนั้น การกำหนดแผนงานและโครงการส่วนหนึ่งนั้น หน่วยงานส่วนกลางจึงมีอิสระตามสมควร การกำหนดเป้าหมายและโครงการในการปฏิบัติงานก็พิจารณาจากผลการปฏิบัติงานในปีที่ผ่านมาและหาญที่สุดการพิจารณาอนุมัติโครงการและแผนงานก็ เป็นอำนาจของกรมกอง เจ้าสังกัดในส่วนกลาง

สำหรับความ เกี่ยวพันกับจังหวัดในค่านแผนงานและโครงการ เนื่องจากหน่วยงานส่วน

กลางส่วนในทำหน้าที่ทางด้านการนิเทศงานและการสนับสนุนด้านวิชาการ จึงมีส่วนสัมพันธ์กับงานของจังหวัดในแง่ที่ว่า หน่วยงานส่วนกลางจะให้ความร่วมมือช่วยเหลือแก่จังหวัดในการจัดแผนงานและโครงการซึ่งเกี่ยวข้องกับควมรับผิดชอบในงานของหน่วยงานส่วนกลางซึ่งเป็นการให้ความร่วมมือทางด้านวิชาการ เพื่อให้จังหวัดในเขตรับผิดชอบสามารถจัดแผนงานและโครงการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใ้ถูกต้องตรงตามหลักวิชาการ ซึ่งจังหวัดเมื่อได้บรรจุแผนงานและโครงการตามคำแนะนำของหน่วยงานส่วนกลางแล้วก็จะเสนอโครงการและแผนงานนั้น ๆ ไปยังกรมกอง เจ้าสังกัดของหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อขอรับการสนับสนุนทางค่างบประมาณต่อไป ซึ่งทั้งหมดนี้ เป็นจุดประสงค์เพื่อให้หน่วยงานส่วนกลางต่าง ๆ ทางด้านสาธารณสุขเป็นหน่วยงานทางด้านวิชาการที่ให้การสนับสนุนแก่จังหวัดทางด้านวิชาการเท่านั้น และจังหวัดก็จะรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามโครงการนั้น ๆ ในฐานะเจ้าของโครงการ ลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้การบริหารงานแผนงานและโครงการด้านสาธารณสุขในส่วนภูมิภาคมีลักษณะ เป็น เอกภาพพอสมควร

สำหรับหน่วยงานส่วนกลางด้านการเกษตรคงได้กล่าวแล้วว่า เป็นหน่วยงานในสองลักษณะคือหน่วยงานที่เกี่ยวกับการสร้างปัจจัยพื้นฐานทางการเกษตรและหน่วยงานส่งเสริมเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เนื่องจากลักษณะงานทั้งสองด้านนี้ เป็นการปฏิบัติงานซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรได้โดยตรง การพิจารณาการกำหนดแผนงานและโครงการของหน่วยงานส่วนกลางทางการเกษตรนี้จึงค่อนข้าง เป็นประเด็นที่สำคัญ โดยปกติแล้วหน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้มีบทบาทในการเขียนแผนงานและโครงการของตน ทั้งนี้เนื่องจาก เป็นหน่วยปฏิบัติงานต้องรับผิดชอบและความต้องการของพื้นที่ ซึ่งในการกำหนดแผนงานและโครงการนั้นจะต้องเสนอกรมกอง เจ้าสังกัด เพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่จากการที่งานด้านการเกษตรในบางลักษณะมีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของหน่วยงานทางการเกษตรอื่น ๆ เช่น การชลประทานย่อมเกี่ยวข้องกับโครงการส่งเสริมผลผลิตทางการเกษตรของสำนักงานเกษตรจังหวัด ดังนั้นลักษณะของการพิจารณา กำหนดแผนงานและโครงการทางการเกษตรของหน่วยงานทุกหน่วยในจังหวัด หากไม่ได้มีระบบประสานงานกันเท่าที่ควร หรือไม่มีเอกภาพในการกำหนดแผนงานและโครงการให้เป็นไปเป็นเป้าหมายและแนวทางเดียวกันแล้ว ข้อขัดข้องย่อมเกิดขึ้น เมื่อต่างหน่วยต่างได้รับอนุมัติงบประมาณจาก

หน่วยงานคนสังกัดทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาคและหน่วยงานส่วนกลาง และมาปรากฏว่าแผนงาน และโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น หากมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กันแต่อย่างใดไม่ ซึ่งนอกจากจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแล้วยังก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการพัฒนาการเกษตรอย่างสูง

ในปัจจุบันนับแต่รัฐบาลได้มีนโยบายให้จังหวัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นที่รวบรวมโครงการและแผนงานต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติจัดทำในจังหวัดทั้งนี้ให้คณะกรรมการพิจารณาวางแผนและโครงการ เพื่อให้มีการวางแผนงานโครงการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนภูมิภาค และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้แก่ คณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัดหรือ กพจ. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ก็ตามที่ แต่ละลักษณะของการกำหนดแผนงานโครงการพิจารณาแผนงานโครงการของคณะกรรมการดังกล่าวโดยทั่วไป ก็เป็นแต่เพียงผู้รับรองและรับทราบโครงการแผนงานต่าง ๆ ที่หน่วยราชการต่าง ๆ เสนอมาเท่านั้น แผนพัฒนาจังหวัดก็ยังเป็นเพียงที่รวบรวมโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ จังหวัดยังขาดบทบาทสำคัญในการกำหนดเป้าหมาย และแนวทางการแก้ไขปัญหภายในจังหวัดของตนอยู่ ทั้งนี้สาเหตุสำคัญเนื่องจากจังหวัดขาดอำนาจในการพิจารณาสนับสนุนความงบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องของส่วนกลางโดยตลอด ดังนั้นคราใดที่จังหวัดยังขาดอำนาจในคานดังกล่าวอยู่นี้จึงอุปสรรคที่จะให้จังหวัดได้มีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคก็ยังไม่สัมฤทธิ์ผลแต่อย่างใด

ลักษณะดังกล่าวนี้จึงสรุปได้ว่าหน่วยงานส่วนกลางมีอิสระในการกำหนดแผนงานและโครงการของตนดัง เช่นที่ผ่านมา แทนหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานจะต้องมีความเกี่ยวพันกับงานของหน่วยงานอื่นก็ตามที่ แต่ระบบการบริหารแผนงานและโครงการภายในจังหวัดยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งเกิดจากการขาดบทบาทฐานะที่สำคัญประการหนึ่ง และการขาดบทบาทและฐานะอันสำคัญของกรมกองส่วนกลางในการพิจารณาอนุมัติและจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในโครงการอีกประการหนึ่ง จึงทำให้การกำหนดโครงการและแผนงานทางด้านการเกษตรขาดเอกภาพเท่าที่ควร

ง. ผลกระทบต่อการแก้ไขบิดา

ในตอนต้นนั้นได้กล่าวถึงปัจจัยทางด้านการสาธารณสุข และการเกษตรไว้ เพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาบทบาทของหน่วยงานส่วนกลางว่าจะส่งผลกระทบต่อประกอบในกิจการทั้งสองด้านหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะได้พบจนถึงปัจจัยหรือองค์ประกอบดังกล่าวนี้อีกครั้ง

งานด้านการสาธารณสุขนั้นประกอบด้วยงานสำคัญ 4 ด้านคือ

1. การส่งเสริมสุขภาพ
2. การป้องกันและควบคุมโรค
3. การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม
4. การวินิจฉัย และการให้การรักษาระบาด

จากการที่หน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางด้านสาธารณสุขส่วนใหญ่นั้น เป็นหน่วยงานด้านวิชาการ เฉพาะโรค หรือเฉพาะสาขา เช่น กามโรค โรคเรื้อน วัณโรค โรคหนองพวย และมาลาเรีย ซึ่งเป็นเรื่องของการป้องกันและควบคุมโรคเฉพาะด้าน กับอีกส่วนหนึ่งได้แก่งานด้านการส่งเสริมสุขภาพ คืองานของหน่วยงานศูนย์โภชนาการ เขต 2 และอีกส่วนหนึ่งได้แก่งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมคืองานของศูนย์สุขาภิบาล เขต 2 เนื่องจากหน่วยงานทั้งหมดดังกล่าวนี้เป็นงานด้านวิชาการรับผิดชอบให้การสนับสนุนแก่จังหวัดต่าง ๆ ในเขตรับผิดชอบหลายจังหวัด จังหวัดอยู่ในฐานะของผูปฏิบัติโดยผ่านทางสถานบริการด้านสาธารณสุขต่าง ๆ อันได้แก่ โรงพยาบาลจังหวัด โรงพยาบาลอำเภอ สถานีอนามัย และสำนักงานคุ้มครอง ซึ่งสถานบริการต่าง ๆ เหล่านี้มีหน้าที่รับผิดชอบไม่แต่เพียงให้การตรวจวินิจฉัยและรักษาพยาบาลเท่านั้น งานด้านอื่น ๆ ก็เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสถานบริการของจังหวัดทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรค หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ทั้งหมดนี้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของจังหวัดในฐานะ ผูปฏิบัติโดยตรง ส่วนหน่วยงานส่วนกลางนั้นอยู่ในฐานะผู้ให้การสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการ เป็นส่วนใด จะมีส่วนที่หน่วยงานส่วนกลางให้การบริการตรวจรักษาแก่ผู้ป่วย แต่ก็ เป็นไปอย่างจำกัด

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้สรุปได้ว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดชลบุรี เฉพาะด้านสาธารณสุขนั้นช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการให้บริการสาธารณสุขของจังหวัด

ชลบุรีให้สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ทั้งนี้เพราะได้มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ไว้อย่างเหมาะสม

งานด้านการเกษตร จากที่กล่าวมาแล้วในบทความว่าเมืองศรีประจักษ์ที่สำคัญ 7 ประการ คือ

1. การจัดหาเงินเพื่อการเกษตร
2. การจัดสรรที่ดินและการพัฒนาที่ดิน
3. การทดลองคนควาเพิ่มผลผลิต
4. การส่งเสริมความก้าวหน้าเกษตรกร
5. การสนับสนุน วัสดุ อุปกรณ์ และเงินทุน
6. การเก็บรักษา แปรรูปการขนส่งและการตลาด
7. การป่าไม้

ในส่วนของการจัดหาเงินเพื่อการเกษตรนั้นบทบาทส่วนใหญ่ตกอยู่กับหน่วยงานส่วนกลาง อันได้แก่สำนักงานชลประทาน เขต หรือ โครงการชลประทานจังหวัดทั้งสิ้น ส่วนของจังหวัดนั้น จากที่ไถ่หยิบยกมาพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ามีบทบาทเฉพาะโครงการชลประทานราษฎรซึ่งเป็นงานจัดหาแหล่งน้ำที่เป็นรายย่อยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรเท่าที่ควร และงบประมาณที่ได้รับก็เพียง 2-3 โครงการต่อปี ดังนั้นงานจัดหาปรับปรุงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรจึงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนกลางทั้งสิ้น

งานการจัดสรรที่ดินและการพัฒนาที่ดิน ปัจจุบันจังหวัดชลบุรียังไม่มีสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดดังนั้นการพิจารณาถึงเฉพาะงานการพัฒนาที่ดินซึ่งมีหน้าที่ในการพัฒนาที่ดิน พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างสูง ซึ่งงานในลักษณะดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนกลางอันได้แก่ศูนย์พัฒนาที่ดินจังหวัดชลบุรี ในด้านของหน่วยงานส่วนภูมิภาคไม่มีหน่วยงานใดที่ปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าวเลย

งานการทดลองและคนควาเพิ่มผลผลิต ซึ่งเป็นงานสนับสนุนส่งเสริมให้เกษตรกรได้สามารถพัฒนาผลิตผลของคนให้มีคุณภาพและปริมาณสูงขึ้นทั้งในด้านของพืช สัตว์บกสัตว์น้ำ จังหวัด

ไม่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านวิชาการ เกี่ยวกับการทดลอง และคนควาอย่างจริงจัง ลักษณะการปฏิบัติงาน เป็นแต่เพียงการส่งเสริมสนับสนุน เกษตรกรในด้านต่าง ๆ เท่านั้น สำหรับหน่วยงานส่วนกลางนั้น สถานีอ้อยบางพระ ศูนย์พัฒนาที่ดิน ตากก็เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ทำการค้นคว้าทดลอง เกี่ยวกับพืชอ้อย และที่ดินตามลำดับ ทั้งงานทั้งสองส่วนนี้มีผลต่อกิจการ เกษตรในจังหวัดชลบุรีพอสมควร เพราะว่า อ้อย เป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญพืชหนึ่งของ จังหวัดชลบุรี สำหรับที่ดินนั้น ไคกลาวไวแล้วข้างตน

ด้านการส่งเสริมความรู้แก่เกษตรกร ในงานด้านนี้จังหวัดชลบุรีจะมีบทบาทพอสมควร โดยผ่านทางสำนักงาน เกษตรจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมการ เกษตรทั้งด้านความรู้ และ เทคนิคต่าง ๆ แก่เกษตรกร หรือ ผ่านทางปศุสัตว์จังหวัดในคานของสัตว์บก หรือผ่านทางประมงจังหวัดในคานของสัตว์น้ำ หรือผ่านทางสหกรณ์จังหวัดในคานของการรวมกลุ่มและการจัดตั้งสหกรณ์

ในคานของการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์และเงินทุน จังหวัดนี้มีความมีบทบาทน้อยในคานนี้ เพราะแม่จะมีภาระในการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์แก่ เกษตรกรบางแท้ก็เป็นไปอย่างจำกัด ซึ่งส่วนใหญ่ เกษตรกรจะต้องช่วยเหลือตนเองจากผลของการรวมกลุ่ม เป็นกลุ่ม เกษตรกร หรือกลุ่มสหกรณ์ สำหรับในคานเงินทุนนั้น ธนาคารเพื่อการ เกษตรและสหกรณ์การ เกษตร เป็นผู้รับผิดชอบในการให้สินเชื่อกกลุ่ม เกษตรกร และ เกษตรกรรายย่อยแต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่เพียงพอแก่ความต้องการของ เกษตรกรอยู่นั้นเอง

สำหรับคานการเก็บรักษา การแปรรูป การขนส่งและการตลาด ปัจจุบันชาคนหน่วยงานรับผิดชอบในคานนี้กล่าวไว้อย่างจริงจัง สหกรณ์จังหวัดแม้รับงานคานนี้บ้าง เพื่อเก็บผลิตผลทางการ เกษตรแก่ผู้ปฏิบัติจริง จึงก็เป็นกลุ่มสหกรณ์การ เกษตรต่าง ๆ ซึ่งมีกำลังงบประมาณและขีดความสามารถจำกัด และยังในคานของการแปรรูปการขนส่ง และการตลาดควยแล้วยังชาคนหน่วยงานที่รับผิดชอบและช่วยเหลือ เกษตรกรอย่าง เห็นได้ชัด ทั้งนี้จะ เห็นได้บ่อยครั้งต่อมิตถหากการขนส่งผลิตผลทางการ เกษตร และจำนวนของผลิตผลซึ่งไม่ไค่สัคส่วนกับตลาดที่หาได้

ในส่วนสุดท้ายในคานของกิจการป่าไม้ บทบาทของจังหวัดอยู่ในฐานะค่อนข้างมาก เมื่อเทียบกับบทบาทของป่าไม้ เขต ป่าไม้จังหวัดปฏิบัติแต่เรื่องงานคานธุรการที่เกี่ยวข้องกับกิจการ

ป่าไม้ เช่นงานทะเบียน งานขออนุญาตจะมีงานที่ค่อนข้างมีลักษณะส่งเสริมและรักษาสภาพป่าในจังหวัดจริงจริง ก็ได้แก่การป้องกันรักษาป่า และการปลูกไม้แบบประชาอาสา ซึ่งเอาเข้าจริง ๆ แล้วการปฏิบัติงานก็ไม่ได้ออกไปเกิดผลดีเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะขาดกำลังเจ้าหน้าที่ และงบประมาณที่ใช้จ่าย ผิดกับสำนักงานป่าไม้ เขตซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาป่าอย่างจริงจัง แม้จะมีกำลังน้อยไปบางแต่ก็เป็น เหตุสคัญด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการดูแลสภาพป่าซึ่งมีความยากลำบากในการตรวจตรา นั้น จำนวนเจ้าหน้าที่แมจะมีอยู่มากก็ไม่เป็นที่เพียงพอ นอกจากนั้นในคานของการปลูกและรักษาปรับสภาพป่า สำนักงานป่าไม้ เขตก็มีบทบาทสูงในการปลูกป่ามากกว่าการปฏิบัติงานในลักษณะการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานป่าไม้จังหวัดซึ่งไม่เห็นผลเป็นตัว เป็นคน เท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางตลอดระยะเวลาในการแก้ไขปัญหของจังหวัดชลบุรีในคานการ เกษตร เมื่อพิจารณา เปรียบ เทียบหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานทั้งสองนี้จะ เห็นได้ว่าในขณะที่หน่วยงาน เกษตรของจังหวัดขาดบทบาทและความสามารถในการแก้ไขปัญหทางคานการ เกษตรวิหูล่วงไปค้วยคั้น หน่วยงานส่วนกลางที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการ เกษตรกลับมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญในทาง การ เกษตรหลายประการ ซึ่งทั้งหมคนี้ส่งผลให้การแก้ไขปัญหทาง การ เกษตรของจังหวัดชลบุรีไม่ได้รับผลคอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกัน เท่าที่ควร

สรุป

จากการศึกษาการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดชลบุรี เฉพาะหน่วยงานคาน เกษตรและคานสาธารณสุข ก็จะได้พิจารณาสรุปคามองค้ประกอบคังได้กล่าวไว้แล้วในสมมุติฐานคือ ในเรื่องของ การจ้คองค้การของหน่วยงานส่วนกลาง และในเรื่องของ การบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลาง

1. การจ้คองค้การของหน่วยงานส่วนกลาง

การพิจารณาการจ้คองค้การของหน่วยงานส่วนกลาง จะได้แยกพิจารณาถึงหลักการแห่งการจ้คองค้การ 2 ประการที่เกี่ยวข้อง คือ "ลัทธิเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) หรือ เอกภาพทางการบริหาร ประการ ึ่ง และการแบ่งหน้าที่และลั-

ขณะของการปฏิบัติงานอีกประการหนึ่ง

หลัก เอกภาพในการบังคับบัญชา

แนวความคิดเกี่ยวกับหลัก เอกภาพในการบังคับบัญชานั้น มุ่งต้องการให้ผู้บริหารในหน่วยงานใดมีความรับผิดชอบต่อนาหน้าที่ได้รับมอบหมายมาอย่างสมบูรณ์ ซึ่งในการนี้ผู้บริหารควรอย่างยิ่ง ที่จะได้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยสมบูรณ์แต่เพียงผู้เดียว เพราะเหตุว่าในหน่วยงานหนึ่ง ๆ หากมีบุคคลที่สามารถจะสั่งการไปยังผู้อื่นที่อยู่รวมปฏิบัติงานในหน่วยงานใดมากหลายคนแล้ว ผู้ปฏิบัติงานก็อาจปฏิบัติไม่ถูกต้อง¹ และข้อที่สำคัญก็จะเกิดผลเสียหายในการปฏิบัติงานในที่สุด

ในส่วนของความหมาย เอกภาพในการบังคับบัญชา หมายถึง การจัดการที่ไม่มีให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชามากกว่า 1 คน²

หรือ เอกภาพของการบริหาร หมายถึง การบริหารงานที่อำนาจควบคุมบังคับบัญชามารวมอยู่ที่หนึ่งผู้ใด หรือคณะบุคคลคณะหนึ่งคณะใดโดยเด็ดขาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หน่วยงานหนึ่ง ๆ จะต้องระบุให้ชัดแจ้งลงไปว่าใคร เป็นผู้รับผิดชอบ และมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาเพียงไร แลไหน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการบิดความรับผิดชอบ และการปฏิบัติงานกาวกาย การสั่งงานซ้ำหรือซ้อนกัน ดังนั้นหากจัดให้อำนาจควบคุมและความรับผิดชอบมารวมกันอยู่ ณ ที่หนึ่งที่ใดต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดใด ก็ถือว่าการบริหารงานนั้น ๆ มีเอกภาพทางการบริหาร³

หรืออีกนัยหนึ่ง เอกภาพในการบังคับบัญชา เป็นการยืนยันถึงหลักการที่ภายในองค์การและหน่วยงานระดับหนึ่งจำเป็นที่จะต้องมียุ้งบังคับบัญชาสูงสุดเพียงคนเดียว ซึ่งบุคคลแต่ละคนภายในองค์การจะรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น การรายงานไปยังผู้บังคับบัญชามากกว่าหนึ่งคนจะก่อให้เกิดความยุ่งยากกับบุคคล⁴

¹สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร, หน้า 170.

²Stan Kossen, The Human Side of Organization, 2ed.

(San Francisco: Canfield Press, 1973), P. 148.

³สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า 119.

⁴สมยศ นาวิการ, การบริหาร, หน้า 239.

ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา จากการที่มีหน่วยงานส่วนกลางซึ่งเป็นหน่วยงานของราชการส่วนกลาง เข้ามามีปฏิบัติงานภายในจังหวัด โดยขึ้นอยู่กับสายงานและการปกครองบังคับบัญชาของกรม กอง เจ้าสังกัดโดยตรง ปฏิบัติงานโดยรับคำสั่ง แผนงานและโครงการจากกรม กอง เจ้าสังกัด ทั้งในการปฏิบัติงานนั้นบางครั้งบางโครงการก็มีส่วนร่วม เกี่ยวพันกับการปฏิบัติการหรือการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ แม้จะไม่ได้กฎหมายระบุให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางที่สามารถแบ่งท้องที่ปฏิบัติงานออกเป็น เขต เพื่อปฏิบัติงานเฉพาะด้านวิชาการก็ตาม ซึ่งหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวนี้ในวันจะมีมากขึ้น ทั้งยังจะมีบทบาทต่อการบริหารงานภายในจังหวัดมากขึ้นทุกวัน

ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นสภาพที่จังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารโดยส่วนรวมภายในจังหวัดทั้งหมด ขาดอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาหน่วยงานภายในจังหวัดซึ่งปฏิบัติงาน เกี่ยวพันกับงานในหน้าที่รับผิดชอบของจังหวัด ซึ่งถือได้ว่าเป็นการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา หรือขาดเอกภาพทางการบริหาร เพราะภายในจังหวัดนั้นมีทั้งหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับจังหวัด และมีทั้งที่ไม่ขึ้นกับจังหวัด แม้หน่วยงานนั้นจะปฏิบัติงาน เกี่ยวพันกับความรับผิดชอบของจังหวัดก็ตาม ทั้งโดยข้อเท็จจริงสภาพการณ์ที่มีหน่วยงานส่วนกลางไม่ขึ้นกับจังหวัดนั้นก็ทำให้ทำที่จะมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานของจังหวัดและระบบการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรงอีกด้วย

การแบ่งหน้าที่และลักษณะของการทำงาน

องค์ประกอบที่สำคัญอันหนึ่งในหลักการของการจัดองค์การ ได้แก่ การแบ่งหน้าที่ และลักษณะของการทำงานของหน่วยงานภายในองค์การออกตามความรับผิดชอบ ซึ่งโดยหลักการทั่วไปแล้วสามารถแบ่งประเภทของหน่วยงานตามลักษณะของการทำงานออกได้เป็น 3 ประเภทคือ ก. หน่วยงานหลัก ข. หน่วยงานที่ปรึกษา และ ค. หน่วยงานอนุกรม

ก. หน่วยงานหลัก หมายถึงหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ตรงกับวัตถุประสงค์หลักขององค์-

การ¹ หรือเรียกว่าปฏิบัติงานหลักขององค์การและหน่วยงาน¹ ในลักษณะนี้มักมีการติดต่อกับผู้บริ-
การ หรือ บุคคลภายนอก

ข. หน่วยงานที่ปรึกษา หมายถึงหน่วยงานที่มีใจคำ เนินงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายของ
องค์การโดยตรง แต่จะเป็นหน่วยงานที่ช่วย เหลือส่ง เสริม สนับสนุน² ในการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วย
งานหลักสามารถดำเนินไปโดยตัวก็ และสามารถบรรลุถึง เป้าหมายหลักขององค์การได้ หน่วย
งานที่ปรึกษายังแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ หน่วยงานที่ปรึกษาทางกานวิชาการ (Technical
Staff) และหน่วยงานที่ปรึกษาทางคานบริการ (Service Staff)

ค. หน่วยงานอุนกร หมายถึงหน่วยงานที่ช่วยบริการแกหน่วยงานหลักและหน่วยงาน
ที่ปรึกษาในกิจการทั่วไป หน่วยงานนี้ไม่มีหน้าที่ติดต่อกหรือบริการแก่บุคคล เพียงแต่ช่วยในหน่วยงาน
หลักและหน่วยงานที่ปรึกษาได้ใช้เวลาบริหารงานในหน้าที่ของตนคยาง เต็มที่

จะเห็นได้ว่าการแบ่งหน้าที่และลักษณะของการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภาย
ในองค์การนั้น เป็นหลักการในการทำงาน โดยยึดถือหลักของความถนัด และความสามารถหรือ
เรียกว่า การแบ่งงานตามความชำนาญ เฉพาะคาน ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องการทำงานซ้ำซ้อน
หรือ การเหลื่อมล้ำในการทำงานในหน้าที่ใดควย² และโดยข้อเท็จจริงแล้วหน่วยงานทั้ง 3 แม
จะมีลักษณะสำคัญในการปฏิบัติงานที่ต่างกัน แต่ก็มีความจำเป็นต่อการคยหรือคขององค์การไม่ยิ่ง
หย่อนไปลกว่ากัน ดังนั้นองค์การทุกองค์การจำเป็นจะต้องมีการกำหนดหน้าที่และลักษณะของการ
ปฏิบัติงานของหน่วยงานออกเป็น 3 ส่วนคังกล่าวอย่างชัดเจน .

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา หน่วยงานสวนกลางแม่โดย เหตุผลในการจัดตั้งและเหตุ
ผลตามหลักการจะมีหน้าที่รับผิดชอบ เฉพาะคานวิชาการ โดยถือว้า เป็นหน่วยงานทางวิชาการ

¹ Felix A. Nigro, Modern Public Administration, (New
York: Harper & Row Publishers, 1965), p.34.

² พงศสัณ สรีระทรัพย์ และ ชลิต รวมที หลักการจ้คองคการและการจ้คการ
(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 217.

ของราชการส่วนกลางมาปฏิบัติงานศึกษา วิจัย และปฏิบัติงานเป็นเชิงวิชาการภายในจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานส่วนกลางส่วนใหญ่ นอกจากจะปฏิบัติงานในด้านวิชาการแล้ว ยังได้มีการปฏิบัติงานในด้านการปฏิบัติการหรือการให้บริการโดยตรงแก่ประชาชนในพื้นที่ ทั้งบางหน่วยกลับมีหน้าที่และการปฏิบัติงานซึ่งมีบทบาทสำคัญยิ่งกว่าหน่วยงานของจังหวัดอีกด้วย และแนวโน้มในเรื่องของการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางก็ยิ่งให้ความสำคัญในงานปฏิบัติการมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ตามหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ เป็นความรับผิดชอบโดยตรงของราชการส่วนภูมิภาคอันได้แก่ จังหวัด และอำเภอ โดยถือว่าเป็นหน่วยปฏิบัติซึ่งจะต้อนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ

จากลักษณะดังกล่าวนี้สรุปได้ว่า การที่หน่วยงานส่วนกลาง เข้าไปปฏิบัติงานในด้านการปฏิบัติการ หรือการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง นอกเหนือจากงานด้านวิชาการแล้ว เป็นสภาพการณ์ที่ขาดความเหมาะสมในการแบ่งหน้าที่และลักษณะของการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดในลักษณะที่ถูกต้อง ซึ่งย่อมก่อให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน กว้างกาย และเกิดการไม่ประสานในการปฏิบัติงานขึ้น ทั้งนี้เพราะหน้าที่ความรับผิดชอบกระจัดกระจายอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ในบังคับบัญชาของจังหวัด และที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาของจังหวัด

2. การบริหารงาน

ในด้านการบริหารงานนั้น องค์ประกอบสำคัญข้อหนึ่งของการบริหารงานขององค์การใดก็ตาม การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) ทั้งนี้ผู้กล่าวว่า การมอบหมายอำนาจหน้าที่ เป็นองค์สำคัญของการบริหารองค์การ¹ ซึ่งการมอบหมายอำนาจหน้าที่นี้จะ เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกหน้าที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานในระดับรองลงไปเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในรูปขององค์การ เพราะไม่มีองค์การใดที่ภาระหน้าที่ทั้งหลายจะมอบหมาย

¹ Harold Koontz and Cyril O'Donnell, Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions, 4ed. (New York: McGraw - Hill Book Co., 1972), P. 67.

ใหม่บุคคลคนเดียวกันจะทำให้สำเร็จได้ ดังนั้นผู้บริหารจึงควรที่จะได้พิจารณาเลือกงานในลักษณะใด ชอบเขตใดที่ตนจะปฏิบัติเอง และงานใดลักษณะใดที่ควรจะมีผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยงานรองลงไปรับไปปฏิบัติ

การมอบอำนาจหน้าที่นั้น เป็นเทคนิคการบริหารที่สำคัญประการหนึ่ง ที่จะช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การงานของผู้บังคับบัญชาให้น้อยลง เพื่อจะได้มีเวลาสำหรับปฏิบัติงานสำคัญอันจำเป็นต่อภาระหน้าที่ของนักบริหารหรือหัวหน้างานมากขึ้น

องค์ประกอบสำคัญในการมอบหมายอำนาจหน้าที่นั้น จะต้องพิจารณาลักษณะของอำนาจหน้าที่ที่จะมอบหมายให้ว่าอำนาจหน้าที่อย่างใดบ้างที่ควรได้มอบหมาย และอีกประการหนึ่ง การมอบหมายอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องเป็นไปด้วยความมีสัมพันธกัน กล่าวคือ ปริมาณของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจะต้องเท่า ๆ กัน ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ของการบริหารว่า เมื่อมอบหมายให้แก่มุขมนตรีไปเท่าใดก็ควรมอบอำนาจเพื่อสามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นจำนวนเท่า ๆ กันด้วย

ในส่วนของการศึกษา พบว่าในการบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลางที่ทำการศึกษา กรม กอง เจ้าสังกัดก็ยังมีความสำคัญในการบริหารงานทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะในด้านของการบริหารงานทั่วไป การบริหารแผนงานและโครงการ การบริหารงบประมาณ เป็นต้น แม้โดยหลักการหน่วยงานส่วนกลาง เป็นหน่วยงานของราชการส่วนกลางอยู่ในปกครองบังคับบัญชาของส่วนกลางก็ตาม แต่จากการที่หน่วยงานส่วนกลางจำนวนไม่น้อยมีหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของจังหวัดดังกล่าวนั้น จังหวัดในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดภายในจังหวัดจึงควรที่จะได้มีบทบาทตามสมควรในการบริหารงานหน่วยงานส่วนกลางระดับหนึ่ง ซึ่งเพียงพอแก่การที่จังหวัดจะได้อำนวยความสะดวกการบริหารงานหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดให้ดำเนินไปตามภาระหน้าที่รับผิดชอบของจังหวัดด้วยดี

แต่จากสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่การที่กรม กอง เจ้าสังกัดยังคงมีบทบาทในการบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลางอย่างสูง ตรงกันข้ามกับจังหวัดซึ่งไม่มีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา และในการบริหารงาน จึงกล่าวได้ว่า เป็นลักษณะซึ่งการบริหารงานของจังหวัดขาดการมอบหมายอำนาจหน้าที่เท่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้สภาพการดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายในการบริหารงานโดยส่วนรวมภายในจังหวัด เพราะจังหวัดขาดอำนาจในการบริหารงานหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดโดยเฉพาะหน่วยงานส่วนกลางซึ่งมาปฏิบัติงานในจังหวัด และปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน้าที่รับผิดชอบของจังหวัด

ขอเสนอแนะ

จากผลสรุปของการศึกษาที่ผ่านมาขอ เสนอแนะ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจึงจะเป็นไปตามมูลเหตุและที่มาของปัญหานั้น ๆ โดยจะอภิปรายพิจารณาเป็น 2 ประการคือ ในแง่ของหลักการประการหนึ่ง และในแง่ของทางปฏิบัติอีกประการหนึ่ง

หลักการ

ในส่วนของหลักการนั้น เพื่อแก้ไขสภาพการซึ่งมีหน่วยงานหลายประเภท หลายลักษณะ ทั้งที่ขึ้นกับจังหวัดและไม่ขึ้นกับจังหวัด จึงจำเป็นต้องต้องให้จังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดซึ่งรับผิดชอบการบริหารทั้งปวงภายในจังหวัดได้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา หรือ เอกภาพทางการบริหารงานหน่วยงานทุกหน่วยที่ปฏิบัติงานอยู่ภายในจังหวัดรวมทั้งหน่วยงานส่วนกลาง เฉพาะที่มีภาระกิจหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่รับผิดชอบของจังหวัดในการให้บริการแก่ประชาชนภายในจังหวัด ยกเว้นหน่วยงานซึ่งปฏิบัติงานซึ่ง เป็นหน้าที่รับผิดชอบของราชการส่วนกลางโดยตรงดังได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น ทั้งนี้หน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดซึ่งจะอยู่ภายในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะต้องมีกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ และลักษณะการปฏิบัติงานให้ เป็นไปตามหลักการ โดยให้หน่วยงานของจังหวัด เป็นหน่วยงานหลักปฏิบัติงานให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง ส่วนหน่วยงานส่วนกลางภายในจังหวัดซึ่งปฏิบัติงานด้านวิชาการก็จะเป็นที่ปรึกษาทำหน้าที่ให้การปรึกษา ช่วยเหลือ สนับสนุน ส่งเสริม แก่จังหวัดหรือหน่วยปฏิบัติในทางวิชาการภายในขอบเขตรับผิดชอบของตน

ในส่วนของการบริหารงาน จะต้องมีกรมมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่จังหวัดไม่แต่

เฉพาะการบริหารงานของส่วนราชการประจำจังหวัดเท่านั้น ในส่วนของหน่วยงานส่วนกลางซึ่งมีภาระกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับควมรับผิดชอบในการให้บริการของจังหวัดก็จะต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานในคานต่าง ๆ ในแกจังหวัดใค้อย่างเพียงพอที่จะทำใหจังหวัดสามารถอำนวยความสะดวกการบริหารงานหน่วยงานต่าง ๆ ใคเป็นไปอย่างสอดคล้อง ประสานกัน และมุ่งสู่เป้าหมายอันเดียวกัน

หลักการทั้งสองนี้เชื่อว่าเป็นหลักการสำคัญที่จะทำใหการบริหารงานของจังหวัดเป็นไปควมราบรื่น และมีประสิทธิภาพ ชักบัคหาซึ่ง เคยเกิดขึ้นอัน เนื่องจากการชกแย่งในการปฏิบัติงาน การทำงานซ้ำซ้อน การสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไครับผลไมคืบคาค และการไร้ประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนภายในจังหวัด

ทางปฏิบัติ

เมื่อไคพิจารณาขอเสนอแนะในคานของหลักการสำคัญในการแกชบัคหาที่เกิดขึ้น การพิจารณาแนวทางในทางปฏิบัติจึงเป็นขอที่สำคัญ จะต้องกำหนดมาตรการและแนวทางดำเนินการในคานต่าง ๆ เพื่อใหสอดคล้องกับหลักการข้างคาน โดยเฉพาะหลักการในเรื่องของเอกภาพในการบังคับบัญชา และการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในแกยวราชการจังหวัดใการบริหารงานหน่วยงานภายในจังหวัดในคานต่าง ๆ ซึ่งทั้งหมดเป็นผลที่ไคมาจากการศึกษาที่ผ่านมาทั้งสิ้น ซึ่งจะพิจารณาเป็น 3 ประเค็น คือ 1.ฐานะของราชการส่วนกลาง 2.ฐานะของราชการส่วนภูมิภาค และ 3.แนวทางปฏิบัติของจังหวัด

1. ฐานะของราชการส่วนกลาง

ฐานะของราชการส่วนกลางสามารถแบ่งพิจารณาไคตามหน้าที่ความรับผิดชอบในงานลักษณะต่าง ๆ ซึ่งสามารถแบ่งออกไคเป็น 3 ลักษณะคือ 1.งานในหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ 2.งานในหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ และ 3.งานในหน้าที่ฝ่ายวิชาการ

1.1 งานในหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ ราชการส่วนกลางในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานในส่วนรวมโดยตลอดทั่วทั้งประเทศ จะต้องรับผิดชอบและปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นตัวแทนของประเทศ หรืองานซึ่งเกี่ยวกับประชาชน หรือ ผลประโยชน์โดยส่วนรวมไมจำกัด

ว่าเป็นพื้นที่หรือภูมิภาคใด หรือเป็นงานทางค่าน เทคนิควิชาการ เฉพาะค่าน ซึ่งสมควรรวมอยู่ในหน่วยงานอื่นเดียวกัน ซึ่งงานในลักษณะดังกล่าวนี้ได้แก่งานที่เกี่ยวกับกิจการต่างประเทศในทุกค่านทุกสาขา งานที่เกี่ยวกับความมั่นคงภายในประเทศ อันได้แก่งานทางค่านการทหาร หรืองานก่อสร้าง งานโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมไม่จำกัดว่าพื้นที่ใด เช่นงานก่อสร้าง เขื่อนขนาดใหญ่ งานก่อสร้างทางหลวงระหว่างจังหวัด เป็นต้น งานในลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นงานของราชการส่วนกลางที่จะต้องรับผิดชอบและปฏิบัติเอง โดยไม่จำเป็นต้องมอบหมายให้หน่วยงานอื่นไปปฏิบัติก็ได้

1.2 งานในหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ งานในลักษณะดังกล่าวส่วนใหญ่ เป็นงานที่ก่อให้เกิดบริการแก่ประชาชน หรือชุมชนต่าง ๆ โดยผ่านหน่วยงานปฏิบัติในระดับต่าง ๆ เช่นจังหวัดและอำเภอในฐานะราชการส่วนภูมิภาค หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น ในการนี้ราชการส่วนกลางจะเป็นผู้แบ่งอำนาจหรือกระจายอำนาจที่มีอยู่ในแก่หน่วยงานปฏิบัติข้างตนรับไปปฏิบัติจัดทำตามหน้าที่รับผิดชอบ และขอบเขตซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ โดยที่ราชการส่วนกลางจะจัดส่งตัวแทนหรือ เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมของตนออกไปประจำในภูมิภาค หรือจังหวัดอำเภอต่าง ๆ ในส่วนของราชการส่วนภูมิภาค เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ ทั้งนี้โดยที่ราชการส่วนกลางจะเป็นแต่เพียงผู้กำหนดนโยบาย แนวทางปฏิบัติและเป้าหมายในการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานปฏิบัติในจังหวัดต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายรวมของชาติที่ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องควบคุม กำกับดูแล ส่งเสริมสนับสนุนและติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานปฏิบัติในจังหวัดต่าง ๆ รวมทั้งรับผิดชอบในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทุกระดับ เพื่อให้การดำเนินงานทั้งหลายได้ดำเนินไปตามนโยบายและเป้าหมายที่วางไว้

1.3 งานในหน้าที่ฝ่ายวิชาการ สำหรับงานในหน้าที่ฝ่ายวิชาการส่วนหนึ่งค่อนข้างมีความใกล้เคียงกับหน้าที่ในค่านปฏิบัติการ เพราะงานในค่านวิชาการนี้เป็นความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางโดยตรงที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งในงานค่านวิชาการนี้ถ้าจะแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ งานวิชาการค่านการศึกษา และงานวิชาการค่านการคนควาวิจัย

ในงานวิชาการด้านการศึกษา ส่วนใหญ่เป็นการให้บริการการศึกษาในระดับค่อนข้างสูง นอกเหนือจากงานให้บริการศึกษาระดับล่าง ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น การให้บริการศึกษานี้เป็นการให้บริการแก่ประชาชนและชุมชน ซึ่งไม่ใ้จำกัดพื้นที่ของประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากการให้บริการ ส่วนหนึ่งเป็นการให้บริการการศึกษาในระดับสูง เช่น การศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย หรือเป็นการให้บริการการศึกษาในระดับกลาง หรือ การศึกษาในสาขาใดสาขาหนึ่ง เช่น การศึกษาในระดับวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับงานวิชาการด้านการศึกษาและวิจัย ส่วนใหญ่จะเป็นงานวิชาการในสาขาต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งนี้การค้นคว้าวิจัยดังกล่าวกระทำไปเพื่อจุดประสงค์ในการส่งเสริมให้เกิดความรู้อย่างแท้จริงในงานสาขานั้น ๆ เพื่อนำผลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการในสาขานั้น ๆ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมต่อไป และผลจากการค้นคว้าวิจัยส่วนหนึ่งจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อหน่วยงานปฏิบัติในภูมิภาคหรือท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งในการนี้หน่วยงานของราชการส่วนกลางซึ่งรับผิดชอบงานวิชาการในลักษณะนี้อาจเป็นหน่วยงานที่อยู่ในส่วนกลางหรือหน่วยงานที่กระจายอยู่ในส่วนภูมิภาคโดยอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง สำหรับหน่วยงานของราชการส่วนกลางในภูมิภาคต่าง ๆ นี้จะต้องทำหน้าที่เฉพาะด้านวิชาการอย่างจริงจัง ทำการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ในงานสาขาที่ตนรับผิดชอบ และนำผลของการศึกษาที่ได้สนับสนุนแก่หน่วยงานปฏิบัติในจังหวัดหรือท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อหน่วยงานปฏิบัติดังกล่าวจะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำผลทางวิชาการนั้น ๆ มาคิดแปลงในรูปของการปฏิบัติงานให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง นอกจากนี้หน่วยงานส่วนกลางจะต้องส่งผลการศึกษาให้แก่หน่วยงานในส่วนกลางซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานของตน

จากการแบ่งงานในหน้าที่รับผิดชอบของราชการส่วนกลางเป็นด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วนั้น จะเป็นหลักการในการกำหนดฐานะของราชการส่วนกลางที่จะเกี่ยวข้องกับราชการในส่วนอื่น ๆ ว่าสมควรที่จะอยู่ในฐานะหรือในลักษณะใด ทั้งนี้โดยสรุปการกำหนดฐานะดังกล่าวเป็นเรื่องของการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้เหมาะสม เพื่อให้บริการ

ปฏิบัติงานที่สอดคล้องและไม่ซ้ำซ้อนกันในภายหลัง

2. ฐานะของราชการส่วนภูมิภาค

จากแนวนโยบายเกี่ยวกับหลักความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการในระดับต่าง ๆ ข้างต้น จึงควรที่จะได้มีการกำหนดฐานะของราชการส่วนภูมิภาค หรือจะโดยเจาะจงไปโดยหมายถึงฐานะของจังหวัดใหม่มีบทบาทและฐานะที่สูงขึ้นกว่าเดิม เพียงพอแก่การบริหารงานและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดอย่างรวดเร็ว และตรงแก่ความต้องการ ทั้งนี้แม้โดยหลักการราชการส่วนภูมิภาคหรือจังหวัดจะเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางนี้ เพียงแต่ได้รับการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางให้ไปปฏิบัติงานในพื้นที่ต่าง ๆ ภายในขอบเขตที่ส่วนกลางจะได้อำนาจไว้ก็ตาม แต่ในการแบ่งอำนาจดังกล่าวจะต้องให้เป็นไปอย่างเพียงพอแก่การบริหารงานในระดับหนึ่งตามสมควร ทั้งนี้จังหวัดจะต้องมีองค์ประกอบในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะ เป็นหลักในการกำหนดฐานะของจังหวัดให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงานใน 4 ประการที่จะได้กล่าวต่อไป คือ

2.1 จะต้องมีทรัพยากรมนุษย์และรับรองฐานะของจังหวัดในส่วนที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ของจังหวัดแต่เพียงหน่วยเดียว เป็นหลักการพื้นฐาน เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นหน้าที่ในเชิงปฏิบัติการซึ่ง เป็นความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการให้บริการแก่ประชาชนได้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการปฏิบัติการของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดได้กระทำโดยผ่านจังหวัดแต่เพียงหน่วยเดียว

2.2 จังหวัดจะต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในกิจการสาขาต่าง ๆ ค่อนข้างครบถ้วน ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของจังหวัดได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและสมบูรณ์

2.3 จังหวัดควรมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาให้คนให้โทษแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในจังหวัดระดับหนึ่ง แม้ความประสงค์จะไม่ต้องการถึงกับให้มีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของจังหวัดเองก็ตาม ซึ่งจะเป็นการขัดต่อหลักการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ก็เป็นแต่เพียงให้จังหวัดได้มีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา และให้โทษตาม

สมควรแก่ราชการหรือเจ้าหน้าที่ในทุกระดับภายในจังหวัด เพียงพอแก่การที่จะให้ข้าราชการในจังหวัดได้ตระหนักถึงความสำคัญที่จะต้องปฏิบัติงานโดยรับผิดชอบและสนองตอบต่อนโยบายการบริหารงานของผู้บริหารงานใน ระดับจังหวัดมากขึ้นกว่าเดิม

2.4 จังหวัดควรจะได้มีงบประมาณเป็นของจังหวัดเอง จำนวนหนึ่งตามสมควร นอกเหนือจากที่ ได้รับความจัดสรรจากราชการส่วนกลางที่ หอส่วนราชการของตนในจังหวัด เพราะเงินงบประมาณดังกล่าวจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ ให้จังหวัดสามารถบริหารงานได้ตามโครงการและแผนงานที่ คว้างไว้นโยบาย เป้าหมาย และแนวทางที่ได้กำหนดไว้ อย่างมีลักษณะที่ในการพัฒนาและแก้ไขพัฒนาภายในจังหวัด

ปัจจัยในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นนี้จะ เป็นองค์ประกอบสำคัญของจังหวัดที่จะส่งเสริมให้จังหวัดได้มี เอกภาพและมีฐานะและบทบาทในการบริหารงานอย่างแท้จริงสามารถบริหารงานได้ตรงตามนโยบาย เป้าหมาย และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตรงตามพัฒนาและสภาพการณ์ที่เป็นอยู่จริง

3. แนวทางปฏิบัติของจังหวัด

ในระดับปฏิบัติการซึ่ง เป็น เรื่องที่เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของ จังหวัดจะต้องมีการกำหนดแนวทางในเรื่องสำคัญ ๆ ให้รับกับฐานะและบทบาทของ จังหวัดที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การบริหารงานของจังหวัดได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จะได้แบ่งแนวทางปฏิบัติในระดับปฏิบัติการออกเป็น 2 ประการคือ

3.1 นโยบายและเป้าหมายของจังหวัด

จังหวัดจะต้องมีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายในการบริหารงานของจังหวัดทั้งในแง่ของการแก้ไขพัฒนาที่มีอยู่ภายในจังหวัดและในแง่ของการพัฒนาสภาพที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย ดังกล่าวจังหวัดจะต้องมีกระบวนการที่สามารถทราบถึงสภาพของปัญหาและความต้องการที่แท้จริง เพื่อว่านโยบายและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ อย่างถูกต้องนั้นจะเป็นหนทางในการกำหนดแนวทางปฏิบัติโครงการและแผนงานของส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัด นอกเหนือจากโครงการและแผนงานที่สนองตอบต่อนโยบายของราช-



การส่วนกลาง เจ้าสังกัด

ทั้งนี้จังหวัดจะได้กำหนดนโยบายและ เป้าหมายทั้งในแง่ของส่วนรวมและในแง่ของรายสาขา เพื่อส่วนราชการต่าง ๆ จะได้กำหนดแผนงานและโครงการของตนได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะนโยบาย เป้าหมายและแนวทางดังกล่าวจะทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดได้ประสานสอดคล้องตามภารกิจหน้าที่ เพราะจุดรวมของการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ มาจากนโยบาย เป้าหมายและแนวทางอันเดียวกัน

ในทางปฏิบัติ การกำหนดนโยบายและ เป้าหมายดังกล่าว ควร เป็นหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยงานประสานงานส่วนราชการต่าง ๆ ให้ เข้ามาร่วมกำหนดนโยบายและ เป้าหมายรวมของจังหวัด ประกอบด้วยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

3.2 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจะต้อง เป็นการร่วมมือกันกันอย่างจริงจังของทุกส่วนราชการในจังหวัด ทั้งราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และราชการส่วนกลางในจังหวัดตามนโยบายและ เป้าหมายรวมของ จังหวัดที่ ครอบคลุมกันกำหนดไว้ ณ ชั้นแรกซึ่งในการจัดทำแผนงานและโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าแผนงานและโครงการที่ใดกำหนดไว้นั้นสามารถตอบสนองต่อ นโยบาย เป้าหมาย ของจังหวัดอย่างเหมาะสม ซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องไปกำหนดแผนงานและโครงการของตนโดยจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตามความ เร่งด่วนและผลกระทบของปัญหาที่จะเกิดขึ้น และจัดแยกแผนงานโครงการที่จะจัดทำให้สอดคล้องกัน เพื่อให้มีการอนุมัติ เป็นกลุ่มโครงการ เพื่อสามารถแก้ปัญหาได้โดยตลอด

ในด้านของบุคคลากร เกี่ยวกับการบริหารแผนงานและโครงการส่วนราชการต่าง ๆ ควรจะได้กำหนดให้มีตัวบุคคล หรือมีแผนงานซึ่ง รับผิดชอบงานด้านแผนงานและโครงการของส่วนราชการนั้น ๆ โดยตรง เพื่อให้การปฏิบัติงานในด้านดังกล่าวได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานรับผิดชอบได้มีความชำนาญการในด้านแผนงานและโครงการ และเป็นผลดีต่อการพัฒนาบุคคลที่รับผิดชอบงานดังกล่าวได้มีความรู้ความ เข้าใจและทัศนคติที่ถูกต้อง เป็น

อันหนึ่งอันเดียวกันโดยตลอด

นอกจากนั้นจังหวัดควร์โครี เริ่มการจัดทำปฏิทินประจำปีการปฏิบัติงานแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อกำหนดวันและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน เกี่ยวกับแผนงานและโครงการของจังหวัด และของส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดให้เป็นแบบอย่างอันเดียวกัน เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ใ้ทราบว่าจะต้องปฏิบัติงานอะไรบางอย่างในช่วงระยะเวลาใดของปี ซึ่งส่วนราชการต่าง ๆ จะสามารถเตรียมการและดำเนินการใดตรงตาม เวลาและโดยพร้อมเพรียงกันทุกส่วนราชการ เป็นการลดปัญหาที่จังหวัดจะต้องสั่งการในเรื่องต่าง ๆ เป็นประจำทุกปี ซึ่งจะเป็นการลดงานของจังหวัดที่ไม่จำเป็นต้องให้เหลือแ่งงานที่สำคัญและที่เป็นปัญหาพิเศษจริง ๆ นอกจากนั้นยังเป็นการแก้ไขปัญหที่ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่สามารถปฏิบัติงานตามแผนงานโครงการใดทันตาม เวลา ซึ่งเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับในด้านอื่น ๆ ในเรื่อง เกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดก็คงใช้ยึดถือระเบียบฯ เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่ใดกำหนดไว้แต่เดิมอย่างเคร่งครัด

กล่าวโดยสรุปจากข้อเสนอแนะทั้งในด้านของระดับนโยบายและในด้านของระดับปฏิบัติการดังกล่าวนั้น จะเป็นการปรับปรุงให้การบริหารงานของจังหวัดใด เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญภายในจังหวัด เพียงพอแก่การที่จะให้จังหวัดสามารถบริหารงานไปใดตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และตรงตามนโยบายและเป้าหมายของราชการส่วนกลาง ด้วยความรวดเร็ว และทันแก่การแก้ไข้ปัญหา และสภาพการที่ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน

ลักษณะการแก้ไข้ปัญหาดังกล่าวนี้มีเหตุผลมาจากสมมุติฐานในหลักการแห่งความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้โดยเห็นว่าประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนหนึ่งมาจากการจัดองค์การ หรือการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ซึ่งการแก้ไข้ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจะเป็นหนทางสำคัญในการแก้ไข้ปัญหาต่าง ๆ ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นหลายอย่างหลายประการให้หมดสิ้นไปได้อย่างดี.