

บทที่ 5

การบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลาง

การบริหารงานของหน่วยงานหรือองค์การใด เป็นจุดสำคัญที่แสดงให้เห็นถึง ลักษณะและบทบาทที่แท้จริงของหน่วยงานหรือองค์การนั้น ภายหลังจากที่ได้มีการจัดหน่วยงานจัดโครงสร้าง และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบแล้ว การพิจารณาการบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดชลบุรีจึง เป็นความจำเป็นที่สำคัญ เพื่อจะได้อุทราบายถึง ลักษณะและบทบาทในความเป็นจริงของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะในการบริหารงานด้านการกำหนดแผนงานและโครงการ ประการหนึ่ง และการบริหารงบประมาณของหน่วยงานอีกประการหนึ่ง เพราะองค์ประกอบทั้งสองประการนี้ เป็นปัจจัยสำคัญพื้นฐานในการบริหารงานของหน่วยงาน แผนงานโครงการและงบประมาณ เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงาน หน่วยงานต่าง ๆ จะปฏิบัติงานใดจำเป็นจะต้องมีการกำหนดแผนงานและโครงการไว้ล่วงหน้า เพื่อจะได้กำหนดงบประมาณค่าใช้จ่ายให้เหมาะสมกับแผนงานและโครงการที่ได้วางไว้ ดังนั้นในการศึกษาการบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลางในส่วนนี้จะมุ่งศึกษาในประเด็นที่สำคัญ 2 ประการดังกล่าว คือ การบริหารแผนงานและโครงการ ประการหนึ่ง และการบริหารงบประมาณอีกประการหนึ่ง และในส่วนสุดท้ายจะได้ศึกษาถึงการประสานงานของหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพราะการประสานงานเป็นส่วนที่จะแสดงให้เห็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ได้ และเป็นสิ่งที่แสดงถึงผลอันเกิดจากการบริหารงานในสองส่วนข้างต้น

ทั้งนี้โดยมีจุดประสงค์ เพื่อต้องการทราบว่าในการบริหารแผนงานโครงการและงบประมาณส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานอยู่ภายในจังหวัดนั้นมีลักษณะและหลักเกณฑ์ที่สำคัญอย่างไร มีขั้นตอนและวิธีการในการกำหนดแผนงานโครงการและงบประมาณในลักษณะใด และการบริหารในลักษณะดังกล่าวนี้ได้อะไรหรือระบบบริหารงานของจังหวัดโดยรวม

การบริหารงานทั่วไป

การพิจารณาการบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดชลบุรียันั้น หลักการของ

การบริหารงานทั่วไปของหน่วยงานดังกล่าวส่วนใหญ่ เป็นไปตามหลักการ จัดหน่วยงานและสายการ บังคับบัญชาตามที่ได้อธิบายมาแล้วในบทก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลาง เป็นหน่วยงานที่ขึ้น ตรงต่อกรม กอง เจ้าสังกัดในส่วนกลาง เพียงแต่มาปฏิบัติการในภูมิภาคด้วยเหตุผลต่าง ๆ ซึ่ง ส่วนใหญ่แล้ว เหตุผลในการที่ตองขึ้นกับส่วนกลาง โดยไม่ขึ้นกับภูมิภาคหรือจังหวัดนั้น เป็น เหตุผลใน ความวิชาการที่จะตองให้การสนับสนุนช่วยเหลือแก่จังหวัดในคาบต่าง ๆ ซึ่ง ลักษณะงานดังกล่าวนี้ เป็นความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางในฐานะฝ่ายอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม มีหน่วยงานส่วนกลางอีกไม่น้อยที่นอกจากจะมีงานหลักในคาบวิชาการแล้ว ก็ยังมีงานในหน้าที่รับ รับผิดชอบในทางอื่นอีกด้วย เช่น งานปฏิบัติการหรืองานให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง

ดังนั้นการพิจารณาประเด็นการบริหารงานทั่วไปของหน่วยงานส่วนกลางจึง เป็นไปตาม หลักการแห่งการจัดองค์การและการบังคับบัญชาโดยตลอด และก็จะ เป็นหลัก เกณฑ์พื้นฐานในคาบ อื่น ๆ ด้วย เช่น คาบการบริหารแผนงานและโครงการ การบริหารงบประมาณ เป็นต้น ซึ่ง ลักษณะของการบริหารงานทั่วไปของหน่วยงานส่วนกลางส่วนใหญ่มีลักษณะดังนี้

การบริหารงานโดยทั่วไปทั้งในคาบงานธุรการ งานคาบวิชาการ และงานอื่น ๆ ใน ลักษณะเดียวกันของหน่วยงานส่วนกลางทั้งหมดขึ้นโดยตรงต่อกรม กอง เจ้าสังกัดในส่วนกลาง ตาม สายการบังคับบัญชา หน่วยงานส่วนกลางส่วนใหญ่จะมีสายการบริหารงานขึ้นกับกองใดกองหนึ่งใน ส่วนกลาง ตามหลักการจัดส่วนราชการ เช่น ศูนย์โรคเรื้อน เขต 2 ขึ้นกับกองโรคเรื้อน กรม- ควบคุมโรคติดต่อ ศูนย์กามโรค เขต 2 ขึ้นกับกองกามโรคกรมควบคุมโรคติดต่อ หรือ ศูนย์พัฒนา ที่ดินขึ้นกับกองบริรักษ์ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน สถานีตรวจและรักษาโรคสัตว์ ชลบุรี ขึ้นกับกองสัตว์ รักร์ กรมปศุสัตว์ เป็นต้น

นอกจากลักษณะที่การบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลางขึ้นกับกองใดกองหนึ่งในส่วน กลางแล้ว ยังมีอีกลักษณะหนึ่งคือ การที่หน่วยงานส่วนกลางบางหน่วยขึ้นในทางการบริหารงานกับ ศูนย์หรือสำนักงานระดับภาค เช่น หน่วยควบคุมโรคที่ 2 จังหวัดชลบุรี ขึ้นต่อศูนย์ควบคุมโรคติดต่อ ทั่วไปภาคกลางจังหวัดราชบุรี หน่วยมาลาเรียที่ 1 ศรีราชาขึ้นต่อศูนย์มาลาเรีย เขต 9 กรุงเทพมหานคร หรือหน่วยป้องกันและกำจัดศัตรูพืชที่ 3 ขึ้นต่อสำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาคตะวันออกเฉียง

เป็นต้น

ลักษณะของการจัดหน่วยงานและสายการบังคับบัญชาที่แตกต่างกันนี้ทำให้ระบบการบริหารงานต่าง ๆ แตกต่างกันไปตามสายการบังคับบัญชา ดังนั้นการบริหารงานทั่วไปของหน่วยงานส่วนกลางจึงต้องขึ้นกับกรม กอง เจ้าสังกัดในส่วนกลาง ซึ่งอาจจะ เป็นหน่วยงานระดับกองในส่วนกลาง หรืออาจจะ เป็นหน่วยงานระดับภาคหรือระดับ เขตที่อยู่ในภูมิภาคก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามสายการบังคับบัญชาจะไปสิ้นสุดอยู่ที่กรม เจ้าสังกัด โดยมีอธิบดีกรม เจ้าสังกัด เป็นผู้บังคับบัญชา และมีอำนาจในการบริหารงานทั่วไปในชั้นสุดท้าย

ดังนั้นหน่วยงานส่วนกลางจะเป็นผู้รับนโยบาย คำสั่ง แนวทางปฏิบัติในการปฏิบัติงานรวมทั้งการให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านของงบประมาณและวัสดุ เครื่องมือ เครื่องใช้ ซึ่งเป็น เรื่องของถาวรบริหารงานทั่วไปของหน่วยงาน จากกรมกอง เจ้าสังกัดในส่วนกลางโดยตรง

แม้ในการบริหารงานโดยทั่วไปจะขึ้นกับกรม กอง เจ้าสังกัดในส่วนกลางก็ตาม แต่เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางซึ่งมีที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องร่วมบริหารงานในบางส่วนของจังหวัดในพื้นที่รับผิดชอบทั้ง จังหวัดที่เป็นที่ตั้งของหน่วยงานส่วนกลาง และจังหวัดในเขตรับผิดชอบ ในกรณีนี้หน่วยงานส่วนกลางสามารถร่วมปฏิบัติงานกับจังหวัดได้ตามที่ได้รับความร้องขอจากจังหวัด ในขอบเขตอำนาจหน้าที่และงบประมาณที่หน่วยงานมีอยู่ ซึ่งส่วนในเขตจังหวัดจะขอความร่วมมือต่อหน่วยงานส่วนกลางในฐานะหน่วยงานวิชาการ

จากลักษณะของงานบริหารทั่วไป ซึ่งพิจารณา เฉพาะประเด็นในค่านอง งานที่จะส่งผลให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางได้ดำเนินไปโดยความคล่องตัว และสามารถรวมประสานงานกับจังหวัดได้อย่างเหมาะสม จะเห็นว่าการบริหารงานทั่วไป โดยเฉพาะในค่านองธุรการและงานวิชาการนั้นยังคงขึ้นกับกรม กอง เจ้าสังกัด เป็นสำคัญ สำหรับงานค่านองอื่นซึ่งได้มอบหมายให้ เป็นอำนาจของผูวราชการจังหวัดนั้นก็ เป็นงานธุรการ เล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น การมอบอำนาจให้ผูวราชการจังหวัดอนุญาตให้หัวหน้าหน่วยงานส่วนกลางไปราชการนอกพื้นที่ตั้งหน่วย ซึ่งส่วนในเขตกรม กอง เจ้าสังกัดจะมอบหมายให้แกจังหวัด เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตามงานบริหารทั่วไปนั้นแม้จะส่งผลกระทบต่อการบริหารโดยส่วนรวมบ้างก็ตาม แต่ความสำคัญของการบริหารงานค่านองอื่นที่จะได้ศึกษาต่อไป อันได้แก่ การบริหารแผนงานและโครงการ การบริหารงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลางจะมีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหาร

งานของหน่วยงานส่วนกลาง รวมตลอดถึงการบริหารงานของจังหวัดโดยส่วนรวมมากกว่า

ทัศนคติและความคิดเห็น เกี่ยวกับการบริหารงาน

ในการสอบถามทัศนคติและความคิดเห็นของหัวหน้าหน่วยงานส่วนกลาง เกี่ยวกับประเด็นของการบริหารงานโดยเฉพาะในเรื่องของเหตุผลในการไม่ขึ้นกับจังหวัด และในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงานนั้น ปรากฏผลจากตารางที่ 2 ที่ได้นำแสดงให้

ตารางที่ 15

แสดงถึง เหตุผลสำคัญที่หน่วยงานส่วนกลางไม่ขึ้นกับจังหวัด

เหตุผล	จำนวน	ร้อยละ
เป็นงานที่ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด	9	24.32
เป็นงานนโยบายระดับชาติ	3	8.10
เป็นงานด้านวิชาการโดยเฉพาะ	10	27.02
เป็นงานที่ต้องการความรวดเร็วในการวินิจฉัย	4	10.81
เป็นการประหยัคงบประมาณด้วยบุคคลละวัสดุ	2	5.40
เป็นหน่วยงานที่มีปริมาณยังไม่มาก	5	13.51
เป็นหน่วยงานที่ต้องการรายงานโดยตรงต่อส่วนกลาง	4	10.81
รวม	37	100

จากตารางที่ 15 ซึ่งผู้ตอบได้เลือกตอบมากกว่า 1 คำตอบ ผู้ตอบได้ให้เหตุผลว่าการที่หน่วยงานของตนไม่ขึ้นกับจังหวัดนั้น เพราะ เป็นหน่วยงานทางวิชาการโดยเฉพาะคิดเป็นร้อยละ 27.02 เพราะเป็นงานที่คลุมพื้นที่หลายจังหวัดร้อยละ 24.31 และเป็นหน่วยงานที่มีปริมาณยังไม่มากร้อยละ 13.51 นอกจากนั้น เพราะเป็นหน่วยงานที่ต้องการความรวดเร็วในการวินิจฉัย และ เป็นหน่วยงานที่ต้องการรายงานโดยตรงต่อส่วนกลางเท่า ๆ กันคือร้อยละ 10.81

ตารางที่ 16

แสดงการบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลาง

การบริหารงาน	จำนวน	ร้อยละ
ขึ้นตรงต่อกระทรวงทบวงกรม เจ้าสังกัดทุก เรื่อง	7	38.88
งานวิชาการขึ้นตรงต่อกระทรวงทบวงกรม เจ้าสังกัด ส่วนงานคานปฏิบัติการขึ้นกับจังหวัดบางส่วน	7	38.88
งานวิชาการขึ้นตรงต่อกระทรวงทบวงกรม เจ้าสังกัด ส่วนงานคานปฏิบัติการขึ้นกับจังหวัด	2	11.11
แล้วแต่การสั่งการของ เจ้าสังกัด เป็นการ เฉพาะ เรื่อง	1	5.55
ขึ้นตรงต่อภาคหรือ เขต	1	5.55
อื่น ๆ	-	-
รวม	18	100

จากตารางที่ 16 แสดงให้เห็นถึงการบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลางในแง่ของสายการบังคับบัญชาของหน่วยงาน ซึ่งมีความเห็นว่าหน่วยงาน บริหารงานโดยขึ้นตรงต่อกรม กอง เจ้าสังกัดทุก เรื่อง ร้อยละ 38.88 การบริหารงานโดยคานวิชาการขึ้นต่อกรม กอง เจ้าสังกัด ส่วนงานปฏิบัติการบาง เรื่องขึ้นกับจังหวัด ร้อยละ 38.88 และในส่วนซึ่งงานวิชาการขึ้นตรงต่อ กรม กอง เจ้าสังกัดและงานคานปฏิบัติการขึ้นกับจังหวัดมีเพียง 11.11 ซึ่งมาจากคานจำนวน 2 หน่วย ดังนั้นจึง เห็นได้ว่าส่วนใหญ่การบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลางจะขึ้นกับกรม กอง เจ้า สังกัด เว้นแต่บางกรณีใ้คานมอบหมายให้จังหวัดรับผิดชอบซึ่งมีอยู่น้อยมาก

การบริหารแผนงานและโครงการ

การบริหารแผนงานโครงการ และงบประมาณที่เหมาะสมและสอดคล้องกัน เป็นองค์ ประกอบสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะทำให้การบริหารงานของหน่วยงานใดดำเนินไปตามจุดประสงค์ และ เป้าหมายที่วางไว้ หน่วยงานใดมีระบบบริหารแผนงานโครงการและงบประมาณที่ดี การปฏิบัติ

งานของหน่วยงานนั้นย่อมบรรลุผลไปแล้วอย่างน้อยก็ครั้งหนึ่ง แผนงานและโครงการที่จะประสบความสำเร็จได้นั้นหาได้เป็นไปเพราะตัวของมันเองไม่ แต่จำเป็นที่จะต้องเกี่ยวพันโดยตรงกับระบบงบประมาณ ซึ่งจะต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่สอดคล้องต่อกัน

จุดประสงค์ของการบริหารแผนงานโครงการและงบประมาณของหน่วยงานนั้น เป็นไปเพื่อต้องการให้การบริหารงานของหน่วยงานทุกส่วนได้มีการประสานสัมพันธ์กัน ครบตามจุดมุ่งหมาย และเป้าหมายของหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในระบบธุรกิจเอกชน หรือหน่วยงานในระบบราชการก็ตามที่ ข้อที่มีความแตกต่างกันก็อยู่ที่หน่วยงานในระบบราชการมีลักษณะและปัญหาในการบริหารที่ซับซ้อนและยุ่งเหยิงกว่า ในระบบเอกชนมากนัก เพราะมีภารกิจหน้าที่ และหน่วยงานต่าง ๆ มากมายทั้งในแง่ของหน้าที่ความรับผิดชอบ และในแง่ของพื้นที่ปฏิบัติการ ดังนั้นความสำเร็จหรือล้มเหลวของการบริหารงานในระบบราชการจึงอยู่กับการที่จะสามารถสร้างเอกภาพของหน่วยงานในคานของการบริหารแผนงานโครงการและงบประมาณให้เหมาะสมได้มากน้อยเพียงไร

ซึ่งการที่จะให้เกิดเอกภาพในการบริหารแผนงานโครงการและงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ นั้นจำเป็นที่จะต้องให้การบริหารงานในระบบราชการได้เป็นไปตามหลักวิชาการทางการบริหาร เป็นประการสำคัญ นับตั้งแต่ในคานของการวางนโยบายพื้นฐาน การจัดหน่วยงานที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเหมาะสม การวางแผนงาน การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การอำนวยความสะดวก การควบคุมงานและอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการประสานสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะสำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบใกล้เคียงกันหรือเกี่ยวพันกัน ซึ่งในการนี้จำเป็นจะต้องมีการกำหนดลักษณะแห่งความสัมพันธ์กันในรูปแบบของแผนงาน และโครงการ เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่อย่างไร จะต้องปฏิบัติงานใดในขั้นที่ใด และต้องสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดหรือส่วนราชการใด เมื่อไร อย่างไร ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ก. การบริหารแผนงานในระบบราชการไทย

ในระบบบริหารราชการของไทย การบริหารแผนงานโครงการฯ เติ่ง เป็นที่ตระหนักถึง

ความสำคัญ เมื่อไม่นานมานี้เอง นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2504 ซึ่งได้เริ่มมีการประกาศใช้แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก โดยถือว่าเป็นแผนงานและ เป้าหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องมีการปฏิบัติงานให้ประสานสอดคล้องกับ แนวทางและ เป้าหมายของแผนรวมของชาติ แต่อย่างไรก็ตามจากการที่ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ในช่วงต้นรวม 3 ฉบับ การพัฒนาประเทศก็ยังไม่สามารถดำเนินไปได้ด้วยความเหมาะสม ทั้งนี้เพราะผลแห่งปฏิบัติการของส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่สอดคล้องต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ประกอบกับผลของการพัฒนาในช่วงคนที่ผ่านมาไม่ได้กระจายออกไปสู่ชนบทอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นในแง่ของการบริหารแผนงานโครงการและงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่างก็ยังไม่แยกการจัดทำแผนงานและโครงการของตน ก่อให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนของโครงการ ปัญหาการประสานงานและความสัมพันธ์กับแผนพัฒนาในระดับชาติอีกด้วย ดังนั้นในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524 จึงได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงวิถีในการบริหารแผนพัฒนา เสียใหม่ ทั้งนี้โดยพยายามที่จะสร้างองค์การและหน่วยงานในทุกระดับที่จะ เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการและรับผิดชอบ เกี่ยวกับการบริหารแผนพัฒนาในแต่ละระดับทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้มีเอกภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากที่สุด ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้มุ่งกำหนดนโยบายและเป้าหมายในการบริหารแผนพัฒนาฯ ให้ออกไปสู่ภูมิภาคหรือจังหวัด โดยต้องการให้จังหวัด เป็นหน่วยงานต้นฐานที่สำคัญในส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารแผนพัฒนาฯ ในระดับภูมิภาค

ข. การบริหารแผนงานระดับจังหวัด

สำหรับการวางแผนพัฒนาในระดับภูมิภาคหรือในระดับจังหวัดนั้น ที่เห็นเป็นรูปได้ชัดเจนก็นับแต่ได้มีการ เริ่มการวางแผนพัฒนาจังหวัด กล่าวคือในช่วงปี 2515 - 2519 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือขึ้นคณะหนึ่ง เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแนวทาง ตลอดจนทำหน้าที่ควบคุมการวางแผนพัฒนาพื้นที่ 16 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่โดยสรุปปรากฏว่าการวางแผนพัฒนาจังหวัดในช่วงดังกล่าวประสบความล้มเหลว เนื่องจากไม่มีหน่วยงานประจำเป็นการถาวรที่จะ เป็นผู้ปฏิบัติงานโดยต่อเนื่อง ประกอบกับคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดก็เป็น เพียงหน่วยงานเฉพาะกิจ ทำการวางแผนพัฒนาจังหวัดเท่านั้น เมื่อทำแผนพัฒนาแล้วเสร็จอำนาจอำนาจหน้าที่ภารกิจต่าง ๆ ก็หมดสิ้นไป

ต่อมาได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัด" อันเป็นองค์การที่มีขึ้นตามระเบียบการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. 2520 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเมื่อ 29 มิถุนายน 2520 ซึ่งมีคณะกรรมการวางแผนพัฒนาฯ 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดเรียกว่า คณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัดหรือ กพจ. และระดับรัฐบาลเรียกว่าคณะกรรมการกลางพัฒนาจังหวัด หรือ กลกพจ. ซึ่งต่อมาโดยกเล็กระเบียบดังกล่าวโดยได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ประกาศใช้เมื่อ 25 กรกฎาคม 2524 แทนทั้งนี้ในส่วนของจังหวัดใหม่มีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด หรือ กพจ. อันมีหน้าที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัดเดิม

หน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญที่สุดของ กพจ. นั้นได้แก่หน้าที่ในการรับผิดชอบการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด กพจ. จะต้องร่วมกันดำเนินการรับผิดชอบในเรื่องนี้ ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่และยากแก่การดำเนินการให้สำเร็จ เรียบร้อย เป็นแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมที่สมบูรณ์ ทั้งนี้จะต้องให้แผนพัฒนาจังหวัดนั้นสอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนั้นจะต้องพิจารณาจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของทุกส่วนราชการในจังหวัดให้แล้วเสร็จทันกับระยะเวลาจัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งความสมบูรณ์ของแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีนั้นจะต้องเป็นแผนงานที่รวมโครงการทุกโครงการของทุกส่วนราชการในจังหวัดทั้งราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้นักบริหารราชการของจังหวัดได้ดำเนินการไปอย่างถูกต้อง เป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติราชการอย่างแท้จริงภายในจังหวัด การกำหนดให้จังหวัดได้จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของตนขึ้นให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความเป็นไปในพื้นที่นั้นซึ่งเป็นการสร้างบทบาทและฐานะของราชการส่วนภูมิภาคให้มีความรับผิดชอบในการบริหารงานมากขึ้น เพราะแต่เดิมนั้นราชการส่วนกลางเป็นผู้มีบทบาทสูงสุดในการบริหารราชการทั้งมวลราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นแต่เพียงผู้รับนโยบาย คำสั่ง และโครงการต่าง ๆ ที่ส่วนกลางกำหนดมาปฏิบัติเท่านั้น โอกาสที่จะริเริ่มแก้ไขและบริหารงานให้เป็นไปตามสภาพความเป็นจริงมีอยู่น้อยมาก และจากการที่ได้เปลี่ยนแปลงแนวความคิดและอำนาจบางส่วนเกี่ยวกับการบริหารแผนพัฒนาดังกล่าวนี้ เพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งในด้านของการวางแผนพัฒนา การบริหารงานทั่วไปและการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดคณะรัฐมนตรี-

ครุได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2521 และมีมติเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2521 ให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ในด้านของการประสานงานในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในจังหวัดไว้ดังนี้

ก. ด้านการบริหารทั่วไป

1. เมื่อกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีภารกิจหน้าที่ หรือหน่วยงานที่จะต้องไปประจำปฏิบัติงานในท้องที่จังหวัดเป็นการชั่วคราว หรือถาวรก็ตามให้แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเป็นการล่วงหน้าก่อน และชี้แจงให้ทราบถึงภารกิจหน้าที่ วัตถุประสงค์และสถานที่ที่ดำเนินการโดยละเอียด ทั้งนี้ไม่ว่าภารกิจหรือหน่วยงานดังกล่าวจะปฏิบัติงานตามความมั่นคง งานด้านเศรษฐกิจงานบริหารทั่วไป หรืองานอื่นใด

2. ให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งมีข้าราชการต้องติดต่อ หรือสั่งการไปยังจังหวัดให้พิมพ์หนังสือราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นส่งไปยังจังหวัดในนามของผู้ว่าราชการจังหวัด เว้นแต่ในกรณีที่จะต้องปฏิบัติการโดยฉับพลันให้กระทรวง ทบวง กรมสั่งไปทั้ง 2 ทาง คือ ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาคพร้อมกัน

3. ให้หน่วยราชการส่วนกลางซึ่งกระทรวง ทบวง กรมจัดตั้งไปปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดใด ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้น เข้าร่วมประชุมประจำเดือนร่วมกับคณะกรรมการจังหวัดเป็นประจำ และให้ถือว่านโยบายการพัฒนาจังหวัดเป็นนโยบายที่จะต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด

ข. ด้านแผนงานและโครงการ

1. ให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ศึกษาข้อมูลและพิจารณาวางแผนต่อระบบการวางแผนส่วนรวม และคามแบบวิธีจากเบื้องล่างไปสู่เบื้องบน สำหรับแผนงานหรือโครงการแบบวิธี เบื้องบนสู่เบื้องล่างให้ใช้สำหรับแผนงานหรือโครงการระยะยาว ซึ่งจังหวัดไม่สามารถดำเนินการใดเอง

2. ให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือแผนพัฒนาจังหวัด เป็นข้อมูลและเป็นแนวทางในการพิจารณาจัดวางแผนงานหรือ โครงการของส่วนกลางที่จะนำไปจัดทำในท้องที่ของจังหวัด

3. แผนงาน โครงการและงบประมาณในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในท้องที่จังหวัดให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ แจงใหญ่ว่าราชการจังหวัดไทรโยคทุกกรณีไป ไม่ว่าแผนงาน โครงการและงบประมาณเหล่านั้น จะเป็นแผนปฏิบัติการระยะสั้นหรือระยะยาวก็ตาม

ค. การบริหารแผนงานและโครงการของหน่วยงานส่วนกลาง

เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในจังหวัดชลบุรีทั้งหน่วยงานคานการ เกษตรและคานการสาธารณสุข เป็นหน่วยงานในราชการส่วนกลางที่ขึ้นตรงต่อกรม กอง เจ้าสังกัดในส่วนกลาง ซึ่งส่วนใหญ่จะมีการบริหารงานในหน่วยงานที่เป็นอิสระและเป็น เอกเทศโดยสิ้นเชิงจากภูมิภาคหรือจังหวัดที่ปฏิบัติงาน ดังนั้นการปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้จึง เป็นการปฏิบัติงานตามนโยบายการสั่งการและแนวทางของกรมกอง เจ้าสังกัดโดยตรงในการนี้กรมกอง เจ้าสังกัดส่วนกลางจะกำหนดเป็นนโยบายและเป้าหมายของหน่วย จากนั้นก็กระจายนโยบายไปยังหน่วยงานของตนในระดับต่าง ๆ ดังนั้นการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางจึงขึ้นกับการสั่งการของกรมกอง เจ้าสังกัด ซึ่งการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดนั้นอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องก็ได้หากหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นกับต่างกรมต่างกองในส่วนกลาง ทั้งนี้ยอมรับแล้วแต่ว่าได้มีการประสานงานในคานนโยบาย แผนงานและโครงการในระดับสูงมากน้อยเพียงไร

และจากการที่หน่วยงานส่วนกลางที่ได้ทำการศึกษา ต่างก็มีหน้าที่ภารกิจและเป้าหมายที่แตกต่างกันออกไป ลักษณะของงานที่ปฏิบัติก็แตกต่างกันมีทั้งงานในลักษณะของวิชาการ งานกึ่งวิชาการ และงานปฏิบัติการซึ่งในการศึกษาคำหนดแผนงานและโครงการของหน่วยงานส่วนกลางต่าง ๆ เหล่านี้จึงจะได้แบ่งพิจารณาออกเป็นดังนี้

1. แผนงานและโครงการในคานวิชาการ

การปฏิบัติงานในคานวิชาการ เป็นหน้าที่สำคัญส่วนใหญ่ของหน่วยงานส่วนกลางที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาคโดยทั่วไป ทั้งยังเป็น เหตุผลสำคัญที่สุดในการขอจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทั้งในคานกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ยอมรับว่าราชการส่วนกลางมีความจำเป็นที่จะต้องแบ่งพื้นที่ปฏิบัติออกเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะเมื่อปฏิบัติงานในคานวิชาการ ดังนั้นหน้าที่หลักที่สำคัญที่มีอยู่ในทุกหน่วยงานส่วนกลางคือ หน้าที่ในคานวิชาการตามแต่ละสาขา ตามแต่ละหน้าที่ความรับผิดชอบที่โลกกำหนดไว้ในส่วนของแผนงาน โครงการ

การที่เกี่ยวกับงานด้านวิชาการซึ่งครอบคลุมงานในลักษณะต่าง ๆ มากมาย เช่น งานการศึกษา คนควา ทดลอง วิจัย สำนึก ทดสอบในกิจการหรือในสาขาบางอย่างใดอย่างหนึ่ง แผนงานและโครงการในลักษณะนี้กรม กอง เจ้าสังกัด เป็นผู้กำหนดแผนงานและโครงการ เสีย เป็นส่วนใหญ่ เพราะถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง ในการนี้กรม กอง เจ้าสังกัดของหน่วยงานส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดของแผนงานหรือโครงการจำนวนโครงการ จุดประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ รวมถึงการให้การสนับสนุนในค่านงบประมาณและวัสดุสิ่งของที่จำเป็น อย่าง เช่นกรณีของหน่วยงานทางคานการ เกษตรหัวหนางานหรือนักวิชาการอาวุโสในนามของกรมกอง เจ้าสังกัดจะเป็นผู้กำหนดแผนงานหรือโครงการขึ้นมา แล้วส่งแบบรายละเอียดการศึกษาไปให้สถานี่ทดลองหรือสถานีวิจัยในส่วนภูมิภาค เป็นผู้ทดสอบและรวบรวมข้อมูลให้ ซึ่ง เมื่อหน่วยงานส่วนกลางได้ศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวแล้ว ก็อาจจะสรุปผลของการศึกษาให้ส่วนกลางทราบ หรืออาจจะเพียงแต่ส่งข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้ส่วนกลางทำการวิเคราะห์ต่อไป

นโยบายในการกำหนดแผนงานโครงการ เกี่ยวกับการวิจัยคนควาในปัจจุบัน มักจะจำกัดตัว เอง เป็นรายสาขาวิชา เสียทั้งสิ้น ทั้งในคานการ เกษตร และคานการสาธารณสุข เช่น สถานี่อ้อยบางพระ สำนักงานชลประทาน ศูนย์พัฒนาที่ดิน หรือในคานสาธารณสุขก็จะเป็นงานในสาขาโรคและโรค เช่น กวมโรค โรคเรื้อน วัณโรค วิทยนาการ การสุขาภิบาล เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การศึกษาวิจัยต่าง ๆ ได้มีความเชี่ยวชาญและรุนแรง เห็นจริงในงานแต่ละคานอย่างจริงจัง

การกำหนดโครงการ เกี่ยวกับงานด้านวิชาการของหน่วยงานส่วนกลางนี้ กรมกอง เจ้าสังกัดจะเป็นผู้กำหนดแผนงานและโครงการให้แกหน่วยงานส่วนกลางในสังกัดทราบ แล้วแต่ความสำคัญที่ต้องการให้ศึกษาและงบประมาณที่กำหนดให้แต่ละปี สำหรับโครงการ เกี่ยวกับการศึกษาทดลองวิจัยของหน่วยงานส่วนกลางต่าง ๆ มีดังนี้ เช่น

สถานี่อ้อยบางพระ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการศึกษา เกี่ยวกับอ้อยใน เขตรับผิดชอบ สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรมก็จะได้กำหนด เป็นโครงการศึกษาปัญหา เกี่ยวกับอ้อยให้สถานี่ฯ ศึกษาขึ้นมาในแต่ละปี ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษา เปรียบ เทียบพันธุ์อ้อยในพื้นที่ต่าง ๆ กัน เพื่อหาความ เหมาะสมซึ่งสถานี่ฯจะตองจัดแปลงสาธิตทดลองปลูกอ้อยพันธุ์ต่าง ๆ ในพื้นที่ต่าง ๆ กัน และจะตองติดตามผลรายงานผลให้สำนักงานในส่วนกลางได้ทราบ เพื่อนำข้อมูลนั้น

ไปกำหนด เป็นนโยบายและแนวทางในการบริหารกิจการอยู่ที่ถูกต้องต่อไป

ศูนย์พัฒนาที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการศึกษา เกี่ยวกับคุณภาพและความเหมาะสมของที่ดินใน เขตรับผิดชอบ โดยกองบรรณรักษ์ที่ดินกรมพัฒนาที่ดินใน เขตรับผิดชอบ โดยกองบรรณรักษ์ที่ดินกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่ง เป็นคนสังกัดก็จะเป็นผู้กำหนดแผนงานโครงการในการทดลองและศึกษาวิจัย เกี่ยวกับคุณภาพและความเหมาะสมของที่ดิน ปรับปรุงบำรุงดิน เพื่อให้ดินที่เสื่อมคุณภาพสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการเพาะปลูกได้อย่างคุ้มค่า ซึ่งผลจากการศึกษาทดลองนี้ศูนย์จะส่งรายงานให้กรมทราบทางหนึ่ง และนำไปใช้ประโยชน์แก่เกษตรกรในพื้นที่อีกทางหนึ่ง โดยการเผยแพร่ความรู้ในทางปฏิบัติให้เกษตรกรทั่วกัน

หน่วยป้องกันและกำจัดศัตรูพืชที่ 3 จังหวัดชลบุรี รับผิดชอบงานป้องกันและกำจัดศัตรูพืชขึ้นตรงต่อสำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รับแผนงานและโครงการในด้านการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการป้องกันและกำจัดศัตรูพืชจากส่วนกลางซึ่งส่วนใหญ่ เป็นโครงการจัดทำแปลงส่งเสริมและแปลงทดสอบในการป้องกันและกำจัดศัตรูพืช ซึ่งผลของการศึกษาจะต้องแจ้งให้ส่วนกลางทราบและนำมาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ด้วย

สถานีผสมเทียม ซึ่งรับผิดชอบงานผสมเทียมสัตว์ต่าง ๆ รวมทั้งงานวิชาการในด้านการผสมเทียม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานใน 2 ลักษณะคือทั้งงานด้านวิชาการและงานด้านบริการประชาชน สถานีก็ได้รับนโยบายและแผนงานจากกรมปศุสัตว์ในด้านการศึกษา และวิจัยเกี่ยวกับงานผสมเทียมสัตว์ ในส่วนของงานให้บริการแก่ประชาชนในด้านการบริการผสมเทียมแก่สัตว์ของ เกษตรกรนั้นก็ถือเป็นงานประจำของสถานี ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกรมเจ้าสังกัดในรูปแบบของพ่อพันธุ์สัตว์ต่าง ๆ ที่จะมาใช้ผสมเทียม

ในส่วนของหน่วยงานด้านการสาธารณสุข ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นหน่วยงานด้านวิชาการระดับเขต มีหน้าที่รับผิดชอบในงานด้านวิชาการ เฉพาะสาขา เป็นงานหลัก แผนงาน โครงการ เกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์วิจัยความเป็นไปของโรคตามแต่ละสาขาซึ่ง เป็นงานหลัก เกือบทุกหน่วยงาน และส่วนใหญ่มักจะมีแผนงานในหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในด้านการบริการโดยตรง ซึ่งมีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์วิจัยความเป็นไปในสาขาโรคนั้น ๆ แต่ลักษณะแผนงานด้านวิชาการของหน่วยงานสาธารณสุข เฉพาะหน่วยงานวิชาการ เช่นหน่วยงานระดับเขตต่าง ๆ นั้นงานด้านวิชาการมีลักษณะ เป็นงานประจำไม่ได้

เป็นงานโครงการดัง เช่นงานของหน่วยงานก้านการ เกษตร ในการแบ่งหน่วยงานภายในจะมีฝ่าย วิชาการ ซึ่งมีหน้าที่ในการชั้นสูตรและวิจัยโรคต่าง ๆ ดังเช่น ศูนย์กามโรค เขต 2 จังหวัดชลบุรี มีฝ่ายชั้นสูตรและวิจัย ศูนย์วัดโรค เขต 7 ชลบุรี มีฝ่ายวิชาการ ศูนย์โรคเรื้อนเขต 2 ชลบุรี มี ฝ่ายวิชาการ เป็นต้น ฝ่ายวิชาการต่าง ๆ เหล่านี้จะมีหน้าที่ในคานการวางแผนงานการวิจัยการ ชั้นสูตรโรคทางห้องปฏิบัติการ ลักษณะของการปฏิบัติการ เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลทางสาขาโรคจากผู พ่วยซึ่งมารับการรักษาพยาบาลในหน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับโรคนั้น ๆ ซึ่งผลจากการ ศึกษาวิจัยจะถูกนำไปใช้ในการวางแผนควบคุมโรค เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ การป้องกันและ การควบคุมในแก่ชุมชนต่าง ๆ รวมถึงการนำไปใช้ในการนิเทศงานแก่หน่วยงานในระดับต่าง ๆ และนำไปกำหนด เป็นนโยบายแนวทางในการป้องกันควบคุมโรคในระดับสูงต่อไป

สำหรับหน่วยงานส่วนกลางคานสาธารณสุขชั้นนี้ ได้เข้าร่วมมีบทบาทต่อแผนงานและโครงการ การของจังหวัดโดยการ เข้าร่วม เป็นคณะกรรมการวางแผนและประ เหมินผลซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำ แผนพัฒนาสาธารณสุขของ จังหวัดชลบุรี ทั้งนี้โดยที่หน่วยงานส่วนกลาง เป็นหน่วยงานคานวิชาการ ที่จะให้ข้อมูลแก่จังหวัดในคานต่าง ๆ โดยอย่างนี้ ซึ่งจะโลกกล่าวอีกส่วนหนึ่งในเรื่องของการประ- ส่วนงาน

ดังนั้นลักษณะการกำหนดแผนงานโครงการในหน่วยงานสาธารณสุขระดับ เขตต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะ เป็นหน่วยงานคานวิชาการระดับ เขตโดยแท้จึงไม่ค่อยมีการกำหนด เป็นโครงการพิเศษโดย เฉพาะ ทั้งนี้เพราะว่าในงานที่เกี่ยวกับคานวิชาการได้มีการ จัด เป็นฝ่ายวิชาการ ซึ่งมีนัก ที่รับผิดชอบ เป็นปกติ และลักษณะงานที่ปฏิบัติ เป็นงานในลักษณะประจำ เช่นที่ปฏิบัติทุก ๆ ปี ซึ่งจะมีลักษณะของงานคานวิชาการในเชิงสถิติ เก็บข้อมูลความเป็นไปแนวโน้มของโรคในแต่ละปีเพื่อ พิจารณาถึงสา เหตุและแนวโน้มในอนาคต แต่อย่างไรก็ตามกรมกอง เจ้าสังกัด ส่วนกลางก็มีบทบาท สำคัญต่อการกำหนดนโยบายในการปฏิบัติงานคานวิชาการต่าง ๆ ของหน่วย เพราะกรมกอง เจ้า สังกัดในส่วนกลาง เป็นผู้รับผิดชอบในฐานะฝ่ายอำนวยการที่มีนโยบายและ เป้าหมายแน่ชัด ดังนั้น การปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางก็ยังคงอยู่ในขอบ เขตและนโยบายของกรมกอง เจ้าสังกัด ในส่วนกลางอยู่ เสมอ ซึ่งศูนย์ฯต่าง ๆ ในฐานะฝ่ายวิชาการของส่วนกลางก็จะ เป็นผู้นำนโยบาย และแนวทางในการปฏิบัติงานในสู่ฝ่ายปฏิบัติการของจังหวัดต่าง ๆ ใน เขตรับผิดชอบต่อไป

๒. แผนงานและโครงการในด้านการก่อสร้าง

แผนงานและโครงการของหน่วยงานส่วนกลางในลักษณะของงานในหน้าที่ที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือลักษณะอื่นที่ใกล้เคียง แผนงานโครงการของหน่วยงานส่วนกลางที่เห็นได้ชัดคือ โครงการของสำนักงานชลประทานที่ ๑ บางพระ ซึ่งขึ้นกับกรมชลประทาน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานชลประทาน ทั้งนี้หน้าที่ที่สำคัญของสำนักงานได้แก่การวางแผนสำรวจศึกษาเพื่อวางโครงการและก่อสร้างระบบชลประทานในขนาดต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ทั้งนี้อยู่ในความรับผิดชอบของงานวิศวกรรม ซึ่งรับผิดชอบงานก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดเล็ก และเร่งด่วน รวมถึงงานควบคุมโครงการก่อสร้างย่อย ๆ อื่น ๆ อีก

สำหรับการกำหนดแผนงานและโครงการก่อสร้างระบบชลประทานนั้น เนื่องจากมีระบบชลประทาน ๒ ขนาดคือ ขนาดใหญ่ และขนาดเล็ก ซึ่งมีการแบ่งผู้รับผิดชอบในการกำหนดแผนงานและโครงการก่อสร้างออกเป็น ๒ ลักษณะตามขนาดของระบบชลประทาน สำหรับโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่จะอยู่ในอำนาจของกรมชลประทานที่จะกำหนดโครงการ ทั้งนี้ส่วนกลางนอกจากจะรับข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในภูมิภาคแล้วยังต้องส่งคณะทำงานออกไปสำรวจหาข้อมูลและความเหมาะสมของพื้นที่รวมกระทั่งถึงความจำเป็นในการก่อสร้าง จากข้อมูลที่ไต่ทำการสำรวจนั้นก็นำไปพิจารณาตัดสินใจกันในส่วนกลาง เพราะนอกจากจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาการและเทคนิค เฉพาะสาขาอย่างสูงในดานวิศวกรรมแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องของให้สอดคล้องอีกด้วย ซึ่งถ้าตกลงใจก็จะจัดเข้า เป็นแผนงานและโครงการต่อไป ซึ่งจะมีระยะเวลาแตกต่างกันตั้งแต่ ปีเดียว จนถึง เจ็ดแปดปี

ในส่วนของการก่อสร้างระบบชลประทานขนาดเล็ก กรมฯก็จะให้สำนักงานเป็นผู้สำรวจข้อมูล ความต้องการ และความเหมาะสมในการก่อสร้าง โดยเสนอเป็นแผนงานและโครงการอย่างคร่าว ๆ ขึ้นไปตามนโยบายที่ใดกำหนดไว้ แล้วกรมฯก็จะพิจารณาวินิจฉัยแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่ใดเสนอไปว่าเหมาะสมที่จะให้ความเห็นชอบบรรจุเข้าไว้ในแผนงานของกรม ซึ่งจะได้รับการจัดสรรงบประมาณตามควรต่อไป

ปัจจุบันโครงการก่อสร้างของหน่วยงานส่วนกลางโดย เฉพาะใน ระบบชลประทานที่สำคัญในขณะนี้ได้แก่ โครงการก่อสร้างระบบชลประทานขนาดเล็กและขนาดย่อมของกรมชลประทาน ซึ่ง

สำนักงานชลประทานที่ 9 เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

หรือในงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน เช่นงานในโครงการปลูกสร้างสวนป่า ของสำนักงานป่าไม้ เขตศรีราชา เพื่อสร้างเสริมให้สภาพป่าคงอยู่ตามสัดส่วนที่เหมาะสม ซึ่งในการกำหนดแผนงานและโครงการปลูกสวนป่าดังกล่าวแม่จะเป็นแผนงานและโครงการที่ทางสำนักงานได้กำหนดขึ้นและได้เสนอไปยังกรมป่าไม้ เพื่อให้ความเห็นชอบและอนุมัติจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการ แต่ที่มาของแผนงานและโครงการดังกล่าวก็มาจากนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ได้รับจากกรมป่าไม้โดยตรง ซึ่งกรมก็จะกำหนดนโยบายและเป้าหมายในงานด้านต่าง ๆ ให้แก่หน่วยงานระดับรองลงไปเพื่อกำหนดแผนงานและโครงการให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพปัญหา และความเป็นไปในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามแม่สำนักงานจะได้กำหนดแผนงานและโครงการต่าง ๆ ความหลักการแต่การพิจารณาอนุมัติโครงการและการจัดสรรงบประมาณค่าเนินการก็ยังคง เป็นอำนาจของกรมฯ ที่จะจัดสรรให้ตามความเห็นชอบ

จากการที่ได้ศึกษามาข้างต้นจะ เห็นได้ว่าในโครงการและแผนงานในลักษณะนี้แม่จะเป็นโครงการที่มีที่มาจากหน่วยงานส่วนกลาง เองก็ตาม แต่ก็ เป็นโครงการที่เกิดขึ้นตามเป้าหมายและนโยบายโดยตรงของกรม เจ้าสังกัด นอกเหนือจากโครงการและแผนงานที่ส่วนกลางได้ เป็นผู้กำหนดขึ้นเอง และที่สำคัญที่สุดนั้น อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อโครงการไม่ว่าจะหน่วยงานใด เป็นผู้กำหนดก็ยังคง เป็นอำนาจโดย เต็มขาดของกรม เจ้าสังกัดในส่วนกลางทั้งสิ้น

นอกจากแผนงานและโครงการใน 2 ลักษณะที่กล่าวมาแล้วข้างต้น มีแผนงานและโครงการอีกลักษณะหนึ่งซึ่งกรมกอง เจ้าสังกัดในส่วนกลางมีบทบาทอย่าง เต็มที่ในการกำหนดเป้าหมาย แผนงานและโครงการแก่หน่วยงานส่วนกลางได้แก่แผนงานและโครงการหลักที่สำคัญของวิทยาลัยสาธาณสุขภาคกลางและวิทยาลัยพยาบาลชลบุรี โครงการทั้ง 2 หน่วยงานนี้เป็นโครงการเกี่ยวกับการผลิตบุคลากรทางการพยาบาลและการอนามัย ในการนี้กรมกอง เจ้าสังกัดของหน่วยงานทั้งสองจะกำหนดเป้าหมายและจำนวนของบุคลากรที่จะผลิตขึ้นในแต่ละปี หน่วยงานทั้งสอง เพียงแต่ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาอบรมให้แก่นักศึกษาตามหลักวิชาการทางการศึกษาเท่านั้น หน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย การให้การสนับสนุนทั้งในคานบุคลากร คานงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการศึกษา เป็น เรื่องของกรม กอง เจ้าสังกัดโดยตรง



ทัศนคติและความคิดเห็น เกี่ยวกับแผนงานและโครงการ

ความสำคัญของการบริหารแผนงานและโครงการ เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการปฏิบัติงานของหน่วยงานทุกหน่วย สำหรับหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดนั้นแม้จะเป็นหน่วยงานส่วนกลางสังกัดราชการส่วนกลางแต่เมื่อมาปฏิบัติงานในจังหวัดแล้ว โดยหลักการก็ควรจะได้มีการบริหารแผนงานและโครงการที่สอดคล้องกับพื้นที่ซึ่งจะเป็นผลให้การทำงานในทุก ๆ ฝ่ายสอดคล้องเหมาะสมกัน ในการนี้ผู้ตอบได้ให้ความเห็น เกี่ยวกับการบริหารแผนงานและโครงการดังนี้

ตารางที่ 17

แสดงถึงการได้มีการบริการระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานลักษณะเดียวกันในจังหวัด

การร่วมปรึกษากับหน่วยงานอื่น	จำนวน	ร้อยละ
มีทุกครั้งทุกโครงการ	1	5.55
มีเป็นบางครั้ง	7	38.88
ไม่มี	10	55.55
รวม	18	100

ตารางที่ 18

แสดงถึงการได้มีการตั้งคณะกรรมการจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน หรือปฏิบัติงานใกล้เคียงกัน เพื่อกำหนดแผนงานและโครงการ

การตั้งคณะกรรมการ	จำนวน	ร้อยละ
มี	5	27.77
ไม่มี	13	72.22
รวม	18	100

จากตารางที่ 17 ผู้ตอบมีความเห็นว่าไม่มีการร่วมปรึกษาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดแผนจำนวน 10 ราย หรือร้อยละ 55.55 และ 7 รายหรือร้อยละ 38.88 เห็นว่ามีเป็นบางครั้ง ส่วนอีก 1 ราย หรือร้อยละ 5.55 เห็นว่ามีทุกครั้ง ส่วนตารางที่ 18 แสดงให้เห็นว่าผู้ตอบส่วนใหญ่ร้อยละ 72.22 เห็นว่าไม่มีการตั้งคณะกรรมการจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน หรือปฏิบัติงานใกล้เคียงกัน เพื่อร่วมกันกำหนดแผนงานและโครงการของหน่วยงานของตน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเอกสิทธิ์ในการกำหนดแผนงาน และโครงการนั้นส่วนใหญ่ เป็น เรื่องของหน่วยงานเองโดยเฉพาะ

ตารางที่ 19

แสดงถึงที่มาของแผนงานและโครงการของหน่วยงานส่วนกลาง

ที่มา	จำนวน	ร้อยละ
ปัญหาความต้องการของประชาชน	6	24
นโยบายของกรมกอง เจ้าสังกัด	10	40
คณะกรรมการที่มาจากหน่วยต่าง ๆ	2	8
โครงการและแผนงานที่ยานมา	4	16
ประสบการณ์ความเห็นของหน่วยงาน	2	8
อื่น ๆ	1	4
รวม	25	100

จากตารางที่ 19 ซึ่งผู้ตอบได้เลือกตอบมากกว่า 1 คำตอบ ผู้ตอบเห็นว่าแผนงานและโครงการของฝ่ายงานส่วนกลางส่วนใหญ่มีที่มาจากนโยบายของกรมกอง เจ้าสังกัดอันดับแรก คิดเป็นร้อยละ 40 นอกจากนั้นมาจากปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ร้อยละ 24 และมาจากแผนงานและโครงการที่ยานมาร้อยละ 16

ตารางที่ 20

แสดงถึงหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำหนดแผนงานและโครงการ

หน่วยงาน	จำนวน	ร้อยละ
หน่วยงานนี้เอง	8	44.44
จังหวัด	2	11.11
กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัด	8	44.44
คณะกรรมการ	0	0.00
อื่น ๆ	0	0.00
รวม	18	100

ตารางที่ 21

แสดงถึงการรายงานผลการปฏิบัติตามแผนงานและโครงการ

การรายงาน	จำนวน	ร้อยละ
รายงาน เฉพาะกรม กอง เจ้าสังกัด	4	22.22
รายงานกรม กอง เจ้าสังกัดและจังหวัด	4	22.22
รายงานกรม กอง เจ้าสังกัดและจังหวัดใน บาง เรื่องบางโครงการที่เกี่ยวข้อง	10	55.55
อื่น ๆ	0	0.00
รวม	18	100

จากตารางที่ 20 ผู้ตอบเห็นว่ากรม กอง เจ้าสังกัดและหน่วยงานของตนเอง เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานและโครงการถึงร้อยละ 88.88 ส่วนที่เห็นว่าจังหวัดมีบทบาทนั้น เพียงร้อยละ 11.11 เท่านั้น ส่วนการรายงานการปฏิบัติงานตามโครงการและแผนงานนั้น ผู้ตอบทั้งสิ้นตอบว่าหน่วยงานของตนกองรายงานกรม กอง เจ้าสังกัด จะมีเพียงร้อยละ 22.22 ที่จะส่งรายงานจังหวัดทุกเรื่องควยและอีกร้อยละ 55.55 ตอบว่าอาจจะส่งรายงานให้จังหวัดทราบ เป็นบางครั้งบางคราว เท่านั้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานส่วนกลางส่งรายงานให้กรม กอง เจ้าสังกัดทราบทุกครั้ง ส่วนการรายงานแก่จังหวัดนั้น เป็นบางครั้งบางโครงการ เท่านั้นจากตารางที่ 21

ตารางที่ 22

จังหวัดควรมีบทบาทในการกำหนดแผนงานและโครงการของหน่วยงานทุก ๆ หน่วยภายในจังหวัด

ลำดับที่	รายการ	จำนวน	ร้อยละ
1	เห็นควยอย่างยิ่ง	2	11.11
2	เห็นควย	8	44.44
3	ไม่ออกความเห็น	3	16.66
4	ไม่เห็นควย	2	11.11
5	ไม่เห็นควยอย่างยิ่ง	3	16.66
รวม		18	100

ตารางที่ 23

สำหรับหน่วยงานนี้ เนื่องจากเป็นราชการส่วนกลาง กรมกอง เจ้าสังกัดจึงควรมีบทบาทสูงสุดในการพิจารณา กำหนดแผนงานและโครงการ

ลำดับที่	รายการ	จำนวน	ร้อยละ
1	เห็นควยอย่างยิ่ง	0	0.00
2	เห็นควย	10	55.55
3	ไม่ออกความเห็น	0	0.00
4	ไม่เห็นควย	7	38.88
5	ไม่เห็นควยอย่างยิ่ง	1	5.55
	รวม	18	100

ตารางที่ 24

การวางแผนงานและโครงการของหน่วยงานนี้ ควรยึดถือนโยบายและความประสงค์ของกรม กอง เจ้าสังกัด เป็นสำคัญ

ลำดับที่	รายการ	จำนวน	ร้อยละ
1	เห็นควยอย่างยิ่ง	0	0.00
2	เห็นควย	8	44.44
3	ไม่ออกความเห็น	4	22.22
4	ไม่เห็นควย	6	33.33
5	ไม่เห็นควยอย่างยิ่ง	0	0.00
	รวม	18	100

ตารางที่ 25

ในการวางแผนงานและโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ควรได้มีการร่วมปรึกษาระหว่างหน่วย
งานทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง

ลำดับที่	รายการ	จำนวน	ร้อยละ
1	เห็นควยอย่างยิ่ง	4	22.22
2	เห็นควย	11	61.11
3	ไม่ออกความเห็น	2	11.11
4	ไม่เห็นควย	0	0.00
5	ไม่เห็นควยอย่างยิ่ง	1	5.55
รวม		18	100

จากตารางที่ 22 ผู้ตอบเห็นว่าจังหวัดควรมีบทบาทในการกำหนดแผนงานและโครงการของหน่วยงานทุกหน่วยในจังหวัดร้อยละ 55.55 ที่ไม่เห็นควยร้อยละ 27.77 และที่ไม่ออกความเห็นร้อยละ 16.66 ในทางกลับกันตารางที่ 23 ผู้ตอบเห็นว่ากรมกอง เจ้าสังกัดควรมีบทบาทสูงสุดในการกำหนดแผนงานและโครงการของหน่วยงานในจังหวัด และมีผู้ตอบในจำนวนเท่า ๆ กันเห็นว่ากรม กอง เจ้าสังกัดควรมีบทบาทในการกำหนดแผนงานและโครงการซึ่งจะไคยยืนยันทเห็นอีกครั้งจากตารางที่ 24 ที่ผู้ตอบร้อยละ 44.44 เห็นว่าควรวัดถือนโยบายของกรมกอง เจ้าสังกัดในการกำหนดแผนงานและโครงการของตน ส่วนผู้ตอบร้อยละ 33.33 ไม่เห็นควยโดยมีผู้ตอบร้อยละ 22.22 ไม่ออกเสียง ซึ่งแสดงให้เห็นความกำกวมระหว่าง บทบาทของกรม กอง เจ้าสังกัด กับจังหวัดในคานแผนงานและโครงการ

สำหรับในตารางที่ 25 ผู้ตอบส่วนใหญ่ร้อยละ 83.33 เห็นว่าควรได้มีการร่วมปรึกษากันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการกำหนดแผนงานและโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ โดย มีผู้ตอบร้อยละ 11.11 ไม่ออกความเห็น

และในการพิจารณาประเมินค่าคะแนนมิซิม เลขคิตแบบ 1 ลเคอร์ต ปรากฏว่า ในทัศนะความเห็นด้านการบริหารแผนงานและโครงการไคคาคะแนนมิซิม เลขคิต เท่ากับ 3.26 ซึ่งเป็นค่าที่อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่าผู้ตอบส่วนใหญ่มีความเห็นในระดับปานกลางเกี่ยวกับหลักการบริหารแผนงานและโครงการ

กล่าวโดยสรุปสำหรับประเด็นของการบริหารแผนงานและโครงการผู้ตอบมีความเห็นว่าสภาพการณ์ของการปฏิบัติงานภายในจังหวัดยังคงขาดการร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และในด้านการจัดตั้งคณะกรรมการจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกำหนดแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานได้สอดคล้องกันนั้นก็ยังไม่เป็นผลอย่างจริงจัง ในส่วนของการกำหนดแผนงานและโครงการการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางนั้นผู้ตอบเห็นว่าแผนงานและโครงการยังคงยืดถือนโยบายและแนวทางที่กำหนดโดยกรมกอง เจ้าสังกัด เป็นสำคัญ โดยหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัด เป็นผู้เขียนรายละเอียดของแผนงานและโครงการ เสนอส่วนกลาง เพื่อขอความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย และในการปฏิบัติงานก็ต้องรายงานกรมกอง เจ้าสังกัด ส่วนที่ต้องรายงานให้จังหวัด เจ้าของพื้นที่ทราบนั้นก็ เป็นบางครั้งบางครี่ และต่อความเห็นเกี่ยวกับหน่วยงานผู้ควรจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแผนงานและโครงการของหน่วยงาน ผู้ตอบแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ค่อนข้างเท่ากันคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าจังหวัดควรมีบทบาทมาก แต่อีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่ากรมกอง เจ้าสังกัดควรมีบทบาทสูงในการบริหารแผนงานและโครงการของหน่วยงานของตน

จากการที่ได้ศึกษาการบริหารแผนงานและโครงการของหน่วยงานส่วนกลางนั้น พอจะสรุปได้ว่ากรมกอง เจ้าสังกัดยังคงมีบทบาทสูงในการกำหนดแผนงานและโครงการของหน่วยงานส่วนกลางในสังกัด ตรงกันข้ามกับจังหวัดซึ่งขาดบทบาทในการกำหนดแผนงานโครงการตามสมควร แม้ว่าหน่วยงานส่วนกลางจะได้เข้ามาปฏิบัติงานภายในจังหวัด และการปฏิบัติงานในบางหน่วยงานก็ส่งผลถึงความ เป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง

ในส่วนของการวางแผนพัฒนาจังหวัด ก็ยังไม่เป็นกลไกที่ทำให้การบริหารแผนงานและโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้ดำเนินไปอย่างสอดคล้องกันเท่าที่ควร แผนพัฒนาจังหวัดในทางปฏิบัติยังคงเป็นการรวบรวมเอาโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาไว้

ด้วยกัน จุดประสงค์ที่ให้จังหวัดเป็นแหล่งกลางในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของการบริหารงานของจังหวัด เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดแผนงานและโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการประสานสอดคล้องและดำเนินไปสู่เป้าหมายที่พึงไว้ก็ยังไม่ประสบผล เพราะในการปฏิบัติการจัดทำแผนงานและโครงการส่วนราชการแต่ละหน่วย เป็นผู้กำหนดขึ้นเอง ซึ่งแผนงานและโครงการต่าง ๆ มักไม่ประสานสอดคล้องกัน เพราะต่างหน่วยต่างทำ สภาพการที่ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของจังหวัดโดยส่วนรวม เพราะการบริหารแผนงานและโครงการภายในจังหวัดไม่เป็นเอกภาพอันหนึ่งอันเดียวกัน

การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดนั้น เป็นไปตามโครงสร้างและรูปแบบการบังคับบัญชาหน่วยงานต่าง ๆ โครงสร้างของระบบราชการในปัจจุบัน เป็นในรูปแบบคอ ที่มีคำสั่งการบังคับบัญชา ควบคุมจากส่วนกลาง เจาสังกัด ในทำนองเดียวกัน การงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ก็เป็นไปตามอำนาจของส่วนกลาง เจาสังกัดที่จะพิจารณาอนุมัติจัดสรรให้ทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาคในจังหวัดและหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัด

ลักษณะในทางปฏิบัตินั้นหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องเป็นผู้เสนอของงบประมาณรายจ่ายที่หน่วยต้องการใช้ในปีก่อนไปให้ทางกรม กอง เจาสังกัดในส่วนกลางพิจารณา ซึ่งมีทั้งงบประมาณประจำ ซึ่ง เป็นงบประมาณที่เกี่ยวกับการบริหารงานประจำทั่วไปภายในสำนักงาน และงบประมาณซึ่งจัดทำเป็นโครงการพิเศษ ซึ่ง เมื่อมาถึงกรมกอง เจาสังกัดในส่วนกลางก็จะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจัดสรรหรือไม่เพียงไร และกรมกอง เจาสังกัดจะเป็นผู้มีสิทธิเกิดขาดในการให้ความเห็นชอบขั้นต้นในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด ซึ่งอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ทั้ง เพิ่ม หรือลด หรือไม่อนุมัติโครงการหรือแผนงานใด ๆ ก็ได้ตามความเห็นชอบ จากนั้นก็จะรวบรวมโครงการแผนงานและประมาณการงบประมาณเป็นราย กรม กอง กระทรวง เพื่อส่งไปยังสำนักงบประมาณและสาขา เพื่อพิจารณาอนุมัติจัดสรรไปตามลำดับ ซึ่ง เมื่อผลออกมาอย่างใดก็จะเป็นที่สิ้นสุดว่า ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ใ้ได้รับงบประมาณเท่าใด โครงการใ้ใดบ้าง

ลักษณะของการบริหารงบประมาณในลักษณะดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญแก่ กระทรวง

ทรวง กรม ในส่วนกลางอย่างมาก การจัดสรรงบประมาณพิจารณา เป็นราย กรม และกระทรวง ทำให้โครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการต้องขอเงินงบประมาณกับกรมเจ้าสังกัด บางครั้งโครงการหนึ่งอาจทำหลายกรมด้วยกัน หรือต่างกรมต่างก็มีโครงการในลักษณะเดียวกัน หรือเป็นโครงการที่จำเป็นต้องมีความเกี่ยวข้องกัน แต่การจัดสรรงบประมาณก็เป็นไปอย่าง เป็น เอกเทศไม่เกี่ยวข้องกัน เพราะผู้จัดสรรงบประมาณเป็นคนละหน่วยที่คุมกรมอยู่จึง เป็น เหตุให้มีการอนุมัติงบประมาณของโครงการที่มีลักษณะเดียวกันบาง แต่ต่างคนปฏิบัติ เป็นการพิจารณางบประมาณ เป็นรายหน่วยงาน (Agency Approach) วิธีนี้มีก้อให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนสิ้น เปลืองงบประมาณ และไม่สามารถทำให้ เป้าหมายการปฏิบัติงานโดยส่วนรวมระดับประเทศประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

การบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดซึ่งคลุมหน่วยงานทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาคและหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดนั้น โดยที่กระทรวง ทบวง กรมส่วนกลางมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการจัดสรรงบประมาณจึงก้อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารงาน โดยเฉพาะในความสัมพันธ์กับการวางแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งต้องการให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการบริหารงาน ทั้งนี้โดยให้มีการประสานแผนงานและโครงการของหน่วยงานทุกหน่วยในจังหวัดให้สอดคล้องกัน แต่ในด้านของงบประมาณซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของแผนงานและโครงการยังคงอยู่ในอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมส่วนกลางโดยเด็ดขาด ที่จะจัดสรรใหม่ากน้อย เพียงไร ซึ่งหากการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามแผนงานโครงการที่วางไว้ ย่อมอาจส่งผลกระทบต่อแผนงานโครงการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งจากความสัมพันธ์ของการบริหารงบประมาณดังกล่าวนี้ก็ได้มีการปรับปรุงวิธีการบริหารงบประมาณเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับจังหวัด เพื่อให้จังหวัดได้มีบทบาทในด้านของงบประมาณให้สูงขึ้นกว่า เดิม ดังนี้

๑. การกำหนดให้แผนพัฒนาจังหวัด เป็นแผนรวมของโครงการแผนงานของหน่วยงานในจังหวัดทุกหน่วยงานทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาค หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานในจังหวัดทั้งนี้ตามมติของ กกพจ. เมื่อ 14 ธันวาคม 2520 ซึ่งกำหนดว่าแผนพัฒนาจังหวัดจะต้อง เป็นแผนที่สมบูรณ์ครอบคลุมการพัฒนาทุกด้าน และของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นซึ่งปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น ๆ โดยให้เริ่มถือปฏิบัติ

บังคับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2522 ซึ่งจะมีผลเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ
ก็จะกล่าวต่อไป

2. สำหรับการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ต่อแผนงานและโครงการ
ที่จะปฏิบัติในแต่ละปีนั้น ก็ให้เป็นหลักถือปฏิบัติตามปีงบประมาณ 2522 เป็นต้นไป โครงการ
ใดที่ไม่ได้เสนอให้อยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด หรือไม่ได้รับในแผนพัฒนาจังหวัด และผ่านความเห็น
ชอบของ กพจ. แล้วจะไม่ได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ ฉะนั้นในทางปฏิบัติหน่วยงาน
ต่าง ๆ จะต้องเสนอแผนงานและโครงการต่อ กพจ. ผ่านทางสำนักงานจังหวัดทุกโครงการไป

3. เพื่อให้การบริหารแผนพัฒนาของจังหวัดโดยสมบูรณ์ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้
การจัดสรร "เงินอุดหนุนแผนพัฒนาจังหวัด" ไว้เป็นพิเศษ นอกเหนือจากงบประมาณของโครงการ
การของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ขอทางกรมเจ้าสังกัด ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2522 ซึ่งในการนี้
กพจ. จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษนี้

4. ใกล้เคียงมีการออกกระเป๋ยบสำนักนายกเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด
โดยพยายามมอบหมายให้จังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทมากขึ้น ในการบริหาร
งบประมาณในระดับจังหวัด เฉพาะในปีงบประมาณ 2524 ซึ่งมีหลักการที่ให้หัวหน้าส่วนราชการ
เจ้าของงบประมาณ ซึ่งมีหน่วยงานในสังกัดปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดมอบอำนาจในการสั่งซื้อ หรือ
สั่งจ้าง เกี่ยวกับงานโครงการต่าง ๆ แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้เต็มอำนาจ คือ 4,000,000
บาท นอกจากนั้น ยังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเกี่ยวกับแผนการบริหารงบประมาณแผนความ
ต้องการเงินจัดสรรของหน่วยงานต่าง ๆ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะกำกับการจัดทำ
แผนการบริหารงบประมาณของหน่วยงานส่วนภูมิภาค และมีหน้าที่ที่จะต้องให้คำปรึกษาในการจัด
ทำแผนงานบริหารงบประมาณแก่หน่วยงานส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในจังหวัดในการนี้สำหรับหน่วย
งานส่วนกลางในจังหวัดตั้งแต่เดิมการบริหารงานทุกประการต้องขึ้นกับส่วนกลางทุกกรณีไป ก็ต้อง
ให้ความสำคัญแก่จังหวัดโดยจะต้องรวมปรึกษาหารือกับจังหวัด และได้รับความเห็นชอบในการบริหาร
งบประมาณในส่วนหนึ่งที่ได้มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบตามระเบียบดัง
กล่าว ซึ่งทำให้การบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดได้ใกล้ชิดกับจังหวัดซึ่ง เป็นราช
การส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ซึ่งย่อมก่อให้เกิดผลดีไม่มากนักน้อยต่อระบบบริหารของจังหวัดโดยส่วน

รวม

การบริหารงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดชลบุรีนั้นก็ เป็นไปตามหลักการปกติที่อำนาจ เกิดจากอยู่ที่กรมกอง เจ้าสังกัดที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณดำเนินการให้หน่วยงานเพียงใด ในงบดำเนินการที่เป็นส่วนของ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราว ซึ่งจ่ายให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำนั้นไม่ค่อยมีปัญหา เพราะจำเป็นต้องจ่ายให้ตายตัว แต่งบดำเนินการเกี่ยวกับโครงการและแผนงานของหน่วยงานนั้นจะจัดสรรให้ก็ต่อเมื่อ กรม ใดพิจารณาแล้วว่าแผนงานและโครงการดังกล่าว เป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่กรมได้วางไว้ หรือ เป็นโครงการหรือแผนงานที่กรม เป็นผู้กำหนดเอง ซึ่งหน่วยงานส่วนกลางในฐานะผู้ปฏิบัติก็จะ เป็นผู้ปฏิบัติงานตามงบประมาณแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติจากกรม เจ้าสังกัด เท่านั้น ลักษณะดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาถึงประเด็นของการประสานงานกับจังหวัดหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วก็จะพบว่ามักจะมีปัญหาเกิดขึ้น เมื่อหน่วยงานอื่น ๆ ขอความร่วมมือจากหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งหน่วยงานส่วนกลางจะสามารถให้ความช่วยเหลือได้ก็แค่ เพียงโครงการและแผนงานงบประมาณที่ได้จัดสรรจากกรม เจ้าสังกัดเท่านั้น การที่จะช่วยเหลือนอกเหนือกว่าแผนงานที่วางไว้ก็เป็นไปโดยยาก หรือทางปฏิบัติที่ถ้อยกันอีกทางหนึ่งก็คือการที่หน่วยงานส่วนกลางนำเอาความต้องการที่หน่วยงานอื่น หรือความต้องการของประชาชนบรรจุ เข้าไว้ในแผนงานและโครงการในปีต่อไป ซึ่งหากสภาพของปัญหาและความต้องการดังกล่าวไม่ตึกซึกควยระยะ เวลาก็จะเป็นผลดีแต่หากความต้องการดังกล่าวมีข้อจำกัดในเรื่องของ เวลาแล้ว ก็จะทำให้เกิดผลเสียหายได้

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัด การบริหารงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลางดังกล่าว ก็พิจารณาแล้วก็เป็นไปใน เรื่องของการกำหนดแผนงานโครงการของหน่วย เข้าไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดตามหลัก เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง ที่ต้องการในส่วนราชการต่าง ๆ บรรจุแผนงานโครงการทุกประเภท เข้าไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อถือ เป็น เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งในทางปฏิบัติหน่วยงานต่าง ๆ ก็จะพยายามบรรจุแผนงานและโครงการของตนไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด เท่าที่จะทำได้ เพื่อส่วนกลางจะได้จัดสรรงบประมาณให้ แต่อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติงานของบางหน่วยงานที่มีแผนงาน โครงการของหน่วยฯ ใดโดยไม่เป็นแผนงานหรือโครงการที่ไ้ระบุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้ เพราะ เป็นแผนงานโครงการที่ถูกกำหนด เป็นพิเศษขึ้นมาโดยกรมเจ้าสังกัดในส่วนกลาง ลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลให้ความพยายามมี ันแผนพัฒนา

จังหวัด เป็น เครื่องมือในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ลดความสำคัญลงไปได้ ดังนั้น ข้อที่ควรจะได้ยึดถือในสวนราชการต่าง ๆ ควรจะได้ยึดหลัก เกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานในภายหน้า ที่จะมีความสลับซับซ้อนมากกว่าเดิม ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัด และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนแผนพัฒนาจังหวัดที่กำหนดไว้นั้น เนื่องจากเป็นจำนวนน้อยจึงยากที่จะทำให้จังหวัดเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งยากแก่การที่จะในส่วนราชการต่าง ๆ เห็นความสำคัญของจังหวัดที่จะสามารถสร้างความเป็นไปได้ออกแผนงานและโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เพราะไป ๆ มา ๆ อำนาจในการพิจารณาจัดสรรเงินแก่หน่วยงานต่าง ๆ ก็ยังคงเป็นของกรมในส่วนกลางอยู่ การให้ความสำคัญแก่จังหวัดก็จึงเป็นแค่เพียงในนามและตามแบบพิธี เท่านั้น ในการนี้ควรที่จะได้เพิ่มอัตราของเงินงบประมาณที่ให้จังหวัดรับผิดชอบในการสนับสนุนแผนงานและโครงการในแผนพัฒนาจังหวัด ที่จังหวัดพิจารณาแล้วว่าสำคัญและส่งผลต่อการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของจังหวัด ซึ่งจะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสำคัญแก่จังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดอย่างจริงจัง

และในส่วนของการระเบียบการบริหารงานในระดับจังหวัดนั้นก็ เป็นแค่เพียงการมอบอำนาจซึ่งใคร่คิดสนใจแล้วให้จังหวัดเท่านั้น จะมีผลให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานในจังหวัดคล่องตัวขึ้นเท่านั้น แต่ก็ไม่เป็นผลให้จังหวัดมีบทบาทในด้านของงบประมาณที่แท้จริง

กล่าวโดยสรุปการบริหารงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลาง ยังคงขึ้นกับกรม กอง เจ้าสังกัด เป็นสำคัญ แม้จะได้มีความพยายามให้จังหวัดได้มีบทบาทที่จะเข้าไปมีส่วนบ้าง แต่ก็ยังเป็นไปอย่างผิวเผิน และไม่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานโดยส่วนรวมของจังหวัดเท่าที่ควร

การประสานงาน

ปัญหา เรื่องการประสานงานควรจะ เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค ที่จะในการปกครองส่วนกลาง หรือในการปกครองส่วนกลางของหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคนั้นแม้จะได้มีหน่วยงานส่วนภูมิภาคตามกฎหมายคือจังหวัด เป็นหน่วยงานระดับสูงสุด ซึ่งตามควรก็น่าจะเป็นหน่วยงานศูนย์กลางอย่างแท้จริง

ในการบริหารราชการซึ่ง เมื่อมีหน่วยงานศูนย์กลาง เป็นหลักแล้วการที่จะให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัด หรือระหว่าง จังหวัดกับหน่วยงานในส่วนกลางก็จะเป็นเรื่องง่าย แต่โดยที่สภาพความเป็นจริงในการบริหารราชการนั้น จังหวัดซึ่งไม่มีบทบาทในการเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคอย่าง ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารที่แท้จริงคือราชการส่วนกลางกันไต่แก กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มีหน่วยงานทั้งที่ขึ้นกับราชการส่วนภูมิภาคหรือจังหวัดและหน่วยงานส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในจังหวัดที่ขึ้นตรงคือ กรมกอง เจ้าสังกัด บทบาทของราชการส่วนกลางคือหน่วยงานต่าง ๆ นั้นมีอยู่อย่างมากมายทั้งในค่านของ นโยบายแผนงานโครงการ การปกครองบังคับบัญชา การบริหารงานบุคคล การอำนวยความสะดวก การงบประมาณ และอื่น ๆ จากการที่ราชการส่วนกลางมีบทบาทอย่างมากนี้เอง ทำให้การบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดยังคงยึดติดอยู่กับกรม กอง เจ้าสังกัด เป็นสำคัญ นโยบาย แผนงานและโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานส่วนใหญ่ เป็นผลโดยตรงจากกรมกอง เจ้าสังกัด ลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงาน เพราะแต่ละหน่วยงานมีการปฏิบัติงานค่อนข้าง เป็นอิสระต่อกัน โครงการและแผนงานต่าง ๆ ก็เป็นอิสระขาดความสัมพันธ์ เกี่ยวเนื่องกัน เพราะผู้กำหนดริเริ่มและอนุมัติโครงการต่างกรมต่างกองกัน สภาพการดังกล่าวนี้ย่อมก่อให้เกิดข้อขัดข้องในการประสานงานอย่างมาก

นโยบาย เกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดนั้น เป็นหนทางหนึ่งในความพยายามที่จะให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการประสานกัน โดยให้จังหวัด เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการประสานงานทั้งหมด โดยให้หลักการในการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ร่วมกำหนดโครงการและแผนงานต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติในจังหวัด แต่อย่างไรก็ตามการใช้แผนพัฒนาจังหวัดให้เป็นเครื่องมือในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ นั้นยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร สาเหตุหนึ่งเพราะว่าการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้น เป็นแต่เพียงการนำเอาแผนงานและโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ มารวมเย็บเล่ม เขาค่อยกัน ยังไม่ได้ใช้แบบแผนและวิทยาการทางการวางแผนที่ถูกที่ควร จึงทำให้แผนเป็นเพียงโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เท่านั้น โอกาสที่จะประสานงานกันในทางปฏิบัตินั้นจึงมีอยู่น้อย เพราะแผนงานและโครงการต่าง ๆ เกิดจากต่างกรมต่างกอง ซึ่งอาจมีนโยบายและเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกันแต่แตก หวาดเกิดจากเป้าหมายและแนวทางอันหนึ่งอัน เกี่ยวที่ควรจะเป็นไปไม่ นอกจากนั้นบทบาทของจังหวัดในทางที่จะส่งผลสำเร็จให้แก่โครงการ

การของหน่วยงานต่าง ๆ ก็ยังไม่ดี เพราะอำนาจในการบริหารงบประมาณตามแผนพัฒนายังคง เป็นอำนาจของกรมกอง เจ้าสังกัดคืออยู่ เช่น เกม

ดังนั้นลักษณะของการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ จึงมีลักษณะที่ต่างคนต่างปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะสาเหตุสำคัญในเรื่องของการจัดหน่วยงาน การแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานระดับต่าง ๆ ยังไม่เหมาะสม อย่งไรก็ดีสำหรับในบางหน่วยงานที่ได้มีการจัดหน่วยงานและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมก็สามารถปฏิบัติงานและประสานงานกันไคคอนชางก็ ซึ่งก็มีปรากฏให้เห็น เช่นกัน ขอสมมุติฐานในเรื่องเกี่ยวกับสมมุติฐานนั้นจึงอยู่ที่ว่า ประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องขึ้นอยู่กับการจัดหน่วยงานและการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมาะสม ซึ่งจะไคศึกษาถึงสภาพการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดโดย เฉพาะหน่วยงานส่วนกลาง

ก. หน่วยงานที่มีการจัดองค์กรคอนชางเหมาะสม

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหน่วยงานและอำนาจหน้าที่อันไคขอสรุปเกี่ยวกับหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดชลบุรี ลักษณะหนึ่งว่า ในการจัดหน่วยงานลักษณะหนึ่งนั้น มีการจัดหน่วยงานส่วนกลางที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหน่วยงานในลักษณะเดียวกับหน่วยงานของจังหวัด ไคถือว่หน่วยงานของจังหวัดรับผิดชอบในฐานะฝ่ายอำนวยการที่จะต้องควบคุมดูแลกิจการในความรับผิดชอบทุกประการไคค่า เน้นไปตามแผนงานและ เป้าหมายส่วนรวม ประการหนึ่ง และในฐานะของฝ่ายปฏิบัติการซึ่ง รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้โดยที่หน่วยงานส่วนกลางต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ในลักษณะของหน่วยงานฝ่ายวิชาการซึ่งคอยให้ความช่วยเหลือ และแนะนำทางคานวิชาการแก่ฝ่ายอำนวยการและฝ่ายปฏิบัติการ การจัดหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวนี้ส่วนไค เป็นหน่วยงานในคานสาธารณสุข ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขมีนโยบายที่เหมาะสมต่อการบริหารงานสาธารณสุขในส่วนภูมิภาคไคให้สำนักงานสาธารณสุข เป็นตัวแทนของกระทรวงสาธารณสุขอย่างแท้จริงในการให้บริการทางคานสาธารณสุข โดยส่วนกลางจะคอยให้การช่วยเหลือและสนับสนุนในคานต่าง ๆ ตามสมควร ในส่วนของหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดทางคานสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับ เขตมีหน้าที่ในคานวิชาการซึ่งคอยให้การสนับสนุนแก่จังหวัดต่าง ๆ ในเขตรับผิดชอบ

จากลักษณะในการจัดหน่วยงานและการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมดังกล่าวทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานของจังหวัด หรือสำนักงานสาธารณสุข เป็นไปอย่างราบรื่น ที่เห็นเด่นชัดประการหนึ่งได้แก่การประสานงานกันในการจัดทำแผนงานโครงการของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดซึ่งเรียกว่า แผนพัฒนาสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี ซึ่งได้มีการจัดทำเป็นแผนปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ทุก ๆ ปี ในการนี้การจัดทำแผนพัฒนาสาธารณสุข เป็นความรับผิดชอบของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรีที่จะเป็นผู้จัดทำและรวบรวมแผนงานและโครงการทุกด้านของทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เขารวมใจด้วยกันในการจัดทำแผนดังกล่าวนี้ หน่วยงานส่วนกลางสาธารณสุขอันได้แก่หน่วยงานวิชาการระดับ เขตต่าง ๆ ที่มีอยู่ ได้เข้ามีบทบาทในการกำหนดแผนงาน โครงการตามแต่ละสาขาวิชารับผิดชอบในด้านของข้อมูลทางด้านวิชาการต่าง ๆ ในด้านของแนวทางปฏิบัติ นโยบาย และเป้าหมายเกี่ยวกับงานในสาขานั้น ๆ ซึ่งพอจะพิจารณาการประสานงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้ เป็น 3 ประการคือ

1. ด้านแนวทางและเป้าหมายการปฏิบัติงาน

หน่วยงานส่วนกลางด้านวิชาการระดับ เขตต่าง ๆ จะเป็นผู้กระจายแนวทางและนโยบายที่ได้รับจากกรมส่วนกลางในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ให้จังหวัดในเขตรับผิดชอบได้ทราบ เพื่อจังหวัดโดยสำนักงานสาธารณสุขจะได้นำไปกำหนด เป็นแผนงานและโครงการการปฏิบัติงานย่อยอีกทอดหนึ่ง ซึ่งในการนี้สำนักงานสาธารณสุขจะต้องกำหนดแผนงานและโครงการของตนให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้รับทางหนึ่ง และให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความเป็นไปของพื้นที่ภายในจังหวัดนั้น ๆ อีกทางควบ

2. ด้านเทคนิคและวิชาการ

หน่วยงานส่วนกลางด้านวิชาการระดับ เขตต่าง ๆ จะเป็นศูนย์กลางในการให้ความรู้ความเข้าใจในด้านเทคนิควิทยา และวิชาการในกิจการสาขาต่าง ๆ แก่ฝ่ายปฏิบัติอันได้แก่โรงพยาบาล สถานพยาบาลของรัฐในระดับต่าง ๆ และแก่ฝ่ายอำนวยการ การอำนวยการอันได้แก่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ทั้งนี้เพราะว่าหน่วยงานส่วนกลางเหล่านี้เป็นหน่วยวิชาการที่ได้ทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยในงานรับผิดชอบของตน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงาน เฉพาะสาขาโรค ซึ่ง

ทำให้มีความเชี่ยวชาญในงานคานนั้นอย่างจริงจัง ซึ่งจำเป็นที่หน่วยงานส่วนกลางจะต้องขยายความรู้ทาง ๆ ที่ใดศึกษาแก่จังหวัดต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณสุขแก่ชุมชนได้อย่างถูกต้อง

3. กานการสนับสนุนวัสดุสิ่งของและเครื่องมือเครื่องใช้

หน่วยงานส่วนกลางคานวิชาการระดับเขตต่าง ๆ มีหน้าที่จะต้องให้การสนับสนุนในคานวัสดุสิ่งของและอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการให้บริการสาธารณสุขแก่หน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการในจังหวัดต่าง ๆ ตามแผนงานและโครงการที่ใดรวมมีถักกันกำหนดแคแรก การให้การสนับสนุนในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นการช่วยให้ฝ่ายปฏิบัติการได้คานงานในคานความคล่องตัวไม่พะวัคพะวงถักงานธุรการทั่วไป ซึ่งในการนี้หน่วยงานส่วนกลางอาจรวบรวมจำนวนความต้องการที่จังหวัดต่าง ๆ ขอรักการสนับสนุน เพื่อขอไปถักกรม กองเจ้าสังกัดเพื่อให้เกิดจ่ายให้แกจังหวัดตามถักเสนอขอมาแต่ละครั้ง ตามแผนงานและโครงการที่ใดกำหนดไว้ หรืออีกถักหนึ่ง กรม กองในส่วนกลางที่รับผิดชอบอาจจัดสรรความต้องการต่าง ๆ ตามโครงการและแผนงานให้แกถักจังหวัดโดยตรงถักได้

จากการศึกษาถักกล่าวนี้ สรุปได้คานว่า สำหรับหน่วยงานส่วนกลางที่ใดมีการจัดหน่วยงานและแบ่งอำนาจหน้าที่ใดอย่างเหมาะสม ทำให้เกิดการประสานงานใดอย่างมีหลักเกณฑ์ และส่งเสริมในการปฏิบัติงานของจังหวัดโดยส่วนรวมได้เป็นไปอย่างราบรื่น ถักนี้เพราะมีโครงสร้างของหน่วยงานที่เอื้ออำนวยในการประสานงานได้เป็นไปอย่างถูกต้อง

ข. หน่วยงานที่ใดมีการจัดองค์การอย่างเหมาะสม

จากการศึกษาในบทถักผ่านมาได้ขอสรุปในส่วนถักเกี่ยวกับการจัดหน่วยงาน และอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งนอกเหนือจากถักกล่าวไว้ในขอถักแล้ว คือพบถักว่ามีหน่วยงานส่วนกลางจำนวนหนึ่งที่มีลักษณะของโครงสร้างการจัดหน่วยงานที่ค่อนข้างเป็นอิสระถักกัน ซึ่งส่วนใดเป็นหน่วยงานทางคานการ เกษตร และความเป็นอิสระนั้นหาได้เป็นเฉพาะหน่วยงานส่วนกลางเท่านั้น แต่สำหรับหน่วยงานส่วนภูมิภาคถักยัง เป็นอิสระโดยโครงสร้างของหน่วยงานไม่ใดเป็น เอกภาพอันหนึ่งอันเดียวถักกัน มีหน่วยงานทางคานการ เกษตรไม่อยู่ในราชการส่วนภูมิภาคถักต่างถักขึ้นถักกับกรมกองของถักในส่วนกลาง และในส่วนของหน่วยงานส่วนกลางในคานการ เกษตรถักเป็นไปในถักนองเดียวกันคือ

แต่ละหน่วยงานต่างขึ้นกับกรม กอง ของคนในส่วนกลาง ทั้งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนกลางต่างก็ไม่ เป็นลักษณะอันหนึ่งอันเดียวกัน อย่างเช่นหน่วยงานส่วนกลางในค่านสาธารณสุขซึ่งส่วนใหญ่จะมีหน้าที่หลักในค่านวิชาการ แต่สำหรับหน่วยงานส่วนกลางค่านการเกษตร นอกจากที่จะมีหน้าที่ความรับผิดชอบในค่านวิชาการแล้ว มีจำนวนไม่น้อยที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติการหรือให้บริการโดยตรงแก่ประชาชนทั้ง เป็นงานและโครงการที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการทางการเกษตรของจังหวัด เป็นอย่างยิ่ง ตรงกันข้ามกับจังหวัดซึ่งไม่มีหน่วยงานหรือหน้าที่ความรับผิดชอบในงานดังกล่าว ลักษณะของการจัดหน่วยงานและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในลักษณะนี้มีสภาพที่ต่างหน่วยต่าง เป็น เอกเทศไม่ เกี่ยวพันกันในแง่ของการจัดหน่วยงาน ขาดการแบ่งหน้าที่หลักที่สำคัญในทางการบริหารระหว่างหน่วยงานของจังหวัดและหน่วยงานของส่วนกลาง ลักษณะดังกล่าวนี้ยากแก่การที่จะปฏิบัติงานในสอดคล้องกัน ซึ่งแน่นอนย่อมก่อให้เกิดปัญหาในค่านการประสานงาน

ซึ่งจะไล่สรุปถึง เหตุที่ทำให้เกิดปัญหาในการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้คือ

1. เกิดจากการขาดเอกภาพในการจัดหน่วยงาน เพราะเหตุว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่จำนวนมากมาย หน่วยงานต่างก็ปฏิบัติงานของคนตามนโยบายของกรม กอง เจ้าสังกัด ซึ่ง เมื่อถึงขั้นปฏิบัติการแล้ว แผนงานและโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานก็อาจไม่ประสานสัมพันธ์กันได้ เพราะต่างยึดถือนโยบายของกรมกองของตน

2. ขาดการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เหมาะสม ไม่มีการแบ่งหน่วยงาน เป็นฝ่ายอำนวยความสะดวก ฝ่ายปฏิบัติการ หรือฝ่ายวิชาการ แต่ละหน่วยต่างมีหน้าที่รับผิดชอบทั้ง 3 ลักษณะคละกันไป

3. แผนพัฒนาจังหวัดยังไม่ เป็น เครื่องมือในการประสานงานระหว่างหน่วยงานเท่าที่ควร เพราะแผนงานโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นแผนงานและโครงการที่เกิดจากหน่วยงานและกรมกอง เจ้าสังกัดโดยตรง ไม่ได้มาจากการพิจารณาพร้อมตามหลักการวางแผนที่ถูกต้อง

การประสานงานนับ เป็นวิธีการสำคัญประการหนึ่งในการบริหารงานที่จะทำให้การปฏิบัติงานโดยส่วนรวมดำเนินไปโดยถูกต้อง การพิจารณาประเด็นการประสานงานของหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานอื่น ๆ ในจังหวัดจึง เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานของจังหวัด โดยส่วนรวม ในการนี้หัวหน้าหน่วยงานส่วนกลางได้มีความเห็นในเรื่องดังกล่าวดังนี้

ตารางที่ 26

แสดงถึงการประสานงานกับหน่วยงานอื่น

การประสานงาน	จำนวน	ร้อยละ
ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในจังหวัดทุกครั้ง	4	22.22
ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในจังหวัดบางครั้ง	12	66.67
ไม่จำเป็นต้องประสานงาน	2	11.11
รวม	18	100

ตารางที่ 27

แสดงถึงระดับของการประสานงานของหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานอื่นในจังหวัด

ระดับของการประสานงาน	จำนวน	ร้อยละ
มาก	4	22.22
พอสมควร	7	38.88
น้อย	3	16.66
น้อยมาก	4	22.22
ไม่มีเลย	0	0.00
รวม	18	100

ตารางที่ 28

แสดงถึงความสามารถของหน่วยงานส่วนกลางในการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ

การร่วมมือ	จำนวน	ร้อยละ
ได้เต็มทุกโอกาส	9	50.00
ได้พอสมควรแต่ไม่ทุกโอกาส	9	50.00
น้อย	0	0.00
น้อยมาก	0	0.00
อื่น ๆ	0	0.00
รวม	18	100

จากตารางที่ 27 ผู้ตอบร้อยละ 38.88 เห็นว่าหน่วยงานของตนได้ปฏิบัติงานประสานกับหน่วยงานอื่นพอสมควร และร้อยละ 22.22 เห็นว่าได้มีการประสานงานอย่างมากรวมเป็นร้อยละ 61.11 ส่วนผู้ตอบร้อยละ 38.88 เห็นว่าหน่วยงานของตนมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นมีน้อยและน้อยมากสำหรับตารางที่ 28 นั้นผู้ตอบร้อยละ 50.00 ให้ความสำคัญว่าสามารถให้ความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้ทุกโอกาส และอีกครั้งหนึ่ง เช่นกัน เห็นว่าให้ความร่วมมือได้พอสมควรแต่ไม่ทุกโอกาส ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ตอบมีความเห็นว่าส่วนใหญ่หน่วยงานของตนได้มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นมาก และหากมีการขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ ก็สามารถให้ความร่วมมือได้ตามสมควร และหน่วยงานจำนวนครึ่งหนึ่งนี้ให้ความสำคัญว่าสามารถให้ความร่วมมือได้ทุกโอกาส

ตารางที่ 29

แสดงถึงการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด

ความเห็น	จำนวน	ร้อยละ
ได้มีการประสานงานอย่างเหมาะสม	9	50.00
มีการประสานงาน เฉพาะกรณีปัญหา	3	16.66
มีการประสาน เฉพาะมีการสั่งการจากส่วนกลาง	2	11.11
ขาดการประสานงาน	4	22.22
รวม	18	100

ตารางที่ 30

แสดงถึงปัญหาของหน่วยงานที่เกิดจากการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ

สภาพของปัญหา	จำนวน	ร้อยละ
เคยมี เป็นประจำ	0	0.00
เคยมี เป็นบางครั้ง	2	11.11
น้อยมาก	10	55.55
ไม่เคยมีปัญหาเลย	6	33.33
ไม่ทราบ	0	0.00
รวม	18	100

จากตารางที่ 29 ผู้ตอบร้อยละ 50.00 เห็นว่าหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดได้มีการประสานงานกันอย่างเหมาะสม ส่วนร้อยละ 22.22 เห็นว่ายังขาดการประสานงานกัน และอีกร้อยละ 27.77 เห็นว่ามีการประสานงานกัน เฉพาะ เมื่อมีปัญหาและการสั่งการจากส่วนกลาง สำหรับปัญหาของหน่วยงานที่เกิดจากการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ผู้ตอบส่วนใหญ่ร้อยละ 58.88 เห็นว่าไม่มีปัญหาเลย และถึงมีก็น้อยมาก ส่วนร้อยละ 11.11 เห็นว่ามีอยู่เป็นบางครั้ง

ตารางที่ 30

สรุปในชั้นต้นผู้สอบสวนได้เห็นว่าได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานของคนภายในจังหวัดตามสมควร และไม่ยอมมีข้อหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เท่าใดนัก

ตารางที่ 31

สาเหตุหนึ่งของการขาดประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนภายในจังหวัดคือการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ลำดับที่	รายการ	จำนวน	ร้อยละ
1	เห็นควยอย่างยิ่ง	3	16.66
2	เห็นควย	9	50.00
3	ไม่ออกความเห็น	3	16.66
4	ไม่เห็นควย	3	16.66
5	ไม่เห็นควยอย่างยิ่ง	0	0.00
	รวม	18	100

ตารางที่ 32

บางครั้งการประสานงานอาจทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้ เกิดความล่าช้าและเสียหายได้

ลำดับที่	รายการ	จำนวน	ร้อยละ
1	เห็นควยอย่างยิ่ง	0	0.00
2	เห็นควย	7	38.88
3	ไม่ออกความเห็น	5	27.77
4	ไม่เห็นควย	5	27.77
5	ไม่เห็นควยอย่างยิ่ง	1	5.55
	รวม	18	100

ตารางที่ 31 ผู้ตอบจำนวนมากร้อยละ 66.66 เห็นว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในด้านการให้บริการ เป็นเหตุมาจากการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยต่าง ๆ และร้อยละ 16.66 ไม่เห็นควยและอีกร้อยละ 16.66 ไม่ออกความเห็น ส่วนตารางที่ 32 เมื่อถามว่าการประสานงานอาจทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้เกิดความล่าช้าและเสียหายได้ มีผู้ตอบจำนวนค่อนข้างใกล้เคียงกันเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งร้อยละ 38.88 เห็นควยและอีกฝ่ายร้อยละ 27.77 ไม่เห็นควย โดยมีผู้ตอบร้อยละ 27.77 ไม่ออกความเห็น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโดยความเห็นรวมแล้วผู้ตอบส่วนใหญ่ยังเห็นว่าระบบการให้บริการของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดยังไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากการขาดการประสานงาน แต่เมื่อกล่าวถึงบางครั้งการประสานงานอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ ผู้ตอบจำนวนไม่น้อยก็เห็นพ้องควย ซึ่งแสดงว่าผู้ตอบไม่มีจุดยืนในหลักการประสานงานเป็นแนวเดียวไม่ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากข้อขัดข้องบางประการในวิธีการประสานงานกัน

สำหรับความซัดม เลขคณิตค่าเฉลี่ยได้เท่ากับ 3.33 อยู่ในเกณฑ์ 2.7 - 3.4 ซึ่งเป็นระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่าผู้ตอบส่วนใหญ่มีความเห็นในหลักการประสานงานอยู่ในระดับปานกลาง

โดยสรุปในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่าการประสานงานในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดยังมีไม่มากเท่าที่ควร และเห็นว่าประ-

สิทธิภาพในการปฏิบัติงานโดยส่วนรวมนั้น เกี่ยวพันโดยตรงต่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสำหรับความเห็นต่อการประสานงานของหน่วยงานส่วนกลางนั้น เห็นว่าการปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนกลางคงมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในบางครั้ง หรือบางกรณีเท่านั้น และในทางปฏิบัติที่ผ่านมาส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีบิดำในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เท่าใดแม้จะเห็นตรงกันว่าในบางครั้งการประสานงานก็อาจก่อให้เกิดผลเสียหายและความล่าช้าในการปฏิบัติงานได้ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าข้อบกพร่องเห็นความสำคัญของการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดรวมทั้งหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดก็ยังคงขาดการประสานงานที่เหมาะสมเท่าที่ควร

สรุปสมมติฐานที่ 2

การศึกษาการบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลางที่ผ่านมาจะได้สรุปรวมได้ว่า การบริหารงานขั้นพื้นฐานของหน่วยงานส่วนกลางนั้น เป็นไปตามหลักการจัดหน่วยงานและการบังคับบัญชาซึ่งขึ้นตรงต่อกรม กอง เจ้าสังกัดในส่วนกลาง ทั้งนี้เพราะหน่วยงานส่วนกลางทุกหน่วย เป็นหน่วยงานที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง รับผิดชอบการบริหารงานที่ขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลาง เพียงแต่มาได้มาปฏิบัติงานในพื้นที่ภูมิภาคในจังหวัดต่าง ๆ เท่านั้น จากลักษณะดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดระบบบริหารของหน่วยงานส่วนกลางในด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารแผนงานและโครงการ การบริหารงบประมาณ เป็นต้น

ในการบริหารแผนงานและโครงการของหน่วยงานส่วนกลางนั้น กรม กอง เจ้าสังกัดในส่วนกลางยังคงมีบทบาทสูงในการกำหนดแผนงานและโครงการของหน่วยงานส่วนกลางซึ่งสังกัดตรงกันข้ามกับจังหวัดซึ่งขาดบทบาทที่แท้จริงทางปฏิบัติในการกำหนดแผนงานและโครงการตามสมควร แม้ว่าจะมีการออกกระเบียบกฎเกณฑ์ไม่น้อยซึ่งพยายามสร้างฐานะของจังหวัดให้สูงขึ้นเพื่อให้จังหวัดได้เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานของจังหวัดอย่างแท้จริง โดยใช้วิธีการของการวางแผนพัฒนาจังหวัดเป็น เครื่องมือ แต่สำหรับจังหวัดที่มีแผนพัฒนาจังหวัดแต่เพียงอย่างเดียวก็หาได้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้สภาพการบริหารงานในจังหวัดได้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีระบบตามที่กำหนดไว้ในแผนไม่ว่าหนึ่ง เพราะปัจจัยที่สำคัญอีกหลายประการที่ส่งผลต่อแผนงานและโครงการให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้นั้นยังคงอยู่ในอำนาจของกรม กอง เจ้าสังกัดในส่วนกลางอยู่

ทั้งสิ้น สภาพการณ์ดังกล่าวไม่ได้ เป็นปัญหา เฉพาะแค่กรณีของหน่วยงานส่วนกลางที่ปฏิบัติงานสำคัญ ที่ส่งผลต่อการพัฒนาของจังหวัดไม่ แต่ในส่วนของหน่วยงานที่ขึ้นกับจังหวัดโดยตรงก็ยังมีปัญหา อยู่บ้างอื่น เนื่องมาจากการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางมากเกินไป จากเหตุผลดังกล่าวนี้จึงทำให้ การบริหารแผนงานโครงการของหน่วยงานส่วนกลางบางหน่วยก็ยังคง เป็นผลอัน เกิดจากนโยบาย ความคิดเห็นของกรมกอง เจ้าสังกัดในส่วนกลาง

ในทำนอง เดียวกันการบริหารงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลางก็ เป็นไปตามหลักการ บริหารงานทั่วไปและการบริหารแผนงานและโครงการโดยที่กรม กอง เจ้าสังกัดยังคงมีบทบาทสูง สุดในการพิจารณาอนุมัติแผนงานโครงการ และงบประมาณที่ใช้จ่ายในแผนงานและโครงการดัง- กล่าวถึงที่ไกลกล่าวมาแล้วว่าประสิทธิภาพของ แผนพัฒนาจังหวัดนั้นขึ้นอยู่กับการบริหาร งบประมาณ คุ้ม ซึ่งแผนงานและโครงการจะต้องมีระบบงบประมาณที่คอยให้การสนับสนุนอยู่อย่าง เหมาะสม ไม่ใช่วางแผนงานไปอย่างหนึ่ง งบประมาณมาอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะทำให้แผนงานและ โครงการนั้นไม่สมบูรณ์แล้ว ยังส่งผลให้แผนงานและโครงการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่าง เกี่ยวพันกัน ไม่มีผลไปคุ้ม ดังนั้นอำนาจในการบริหารงานงบประมาณควรจะให้กรม กอง เจ้าสังกัดลดบทบาท ลงบ้าง เพื่อมอบอำนาจดังกล่าวนี้ให้แก่จังหวัด โดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้จังหวัดได้ รับผิดชอบ ดังกล่าว เสริมสร้างแผนพัฒนาจังหวัดให้มีความ เป็นไปได้จริงมากกว่าปัจจุบัน

จากหลัก เหตุต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นข้างต้นย่อมส่งผลถึงระบบการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกัน ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในแง่ของกรประสานงานกัน เพราะเหตุที่ว่าความสำคัญของกรม กอง เจ้าสังกัดยังคงอยู่ในระดับสูง โอกาสที่จะให้หน่วยงานส่วนกลางได้ประสานงานกับหน่วย งานต่าง ๆ ในพื้นที่ก็ เป็นไปได้อย่างยาก เพราะแม้จะมีการประสานกันก็ไม่ก่อผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เพราะอำนาจการพิจารณาในขั้นสุดท้ายทั้งในแง่ของแผนงานโครงการ งบประมาณทั้งหลายยังเป็นอำนาจของกรม กองในส่วนกลาง

จากข้อเท็จจริงและผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานของ หน่วยงานส่วนกลางยังคงอยู่ในวงแคบ ซึ่งขึ้นตรงต่อ กรม กอง เจ้าสังกัด เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะ โครงสร้างการจึกองค์การและการปกครองบังคับบัญชา ยังคง เป็นอำนาจของส่วนกลาง เจ้าสังกัด ดังนั้นแม้จะมีการพยายาม เปลี่ยนแปลง ฐานะบทบาทของจังหวัดให้ เป็นผู้มีบทบาทต่อการบริหารงาน

ของหน่วยงานทุก ๆ หน่วยภายในจังหวัดก็ตามแต่ก็ไม่อาจประสบผลสำเร็จได้โดยง่าย เพราะการพิจารณาทบทวนของกรม กอง เจ้าสังกัดในส่วนกลางให้เป็นไปตามหลักการและนโยบายที่เหมาะสมทางการบริหารงาน ซึ่งจะต้องมีการทบทวนบทบาทของราชการส่วนกลางว่าควรมีบทบาทในลักษณะใด และจังหวัดควรมีบทบาทในลักษณะใด จึงจะทำให้ระบบการบริหารงานในส่วนภูมิภาคได้ดำเนินไปควยดี



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย