

**ปัญหาความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ
และการผลักดันนโยบายของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ**

ในบทนี้จะเป็นการพิจารณาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีความต่อเนื่องจากสมมติฐานข้อที่ 1 ที่พบว่าความชัดเจนของนโยบายมิได้มีผลต่อการปฏิบัตินโยบายแต่อย่างใดดังที่อธิบายไว้แล้วในบทที่ 4 ดังนั้น การไม่บรรลุเป้าหมายของนโยบายจึงน่าจะมาจากปัจจัยด้านหน่วยงานราชการ และปัจจัยด้านตัวบุคคลผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เนื้อหาในบทนี้จึงเป็นการศึกษาวิเคราะห์เป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 เป็นการวิเคราะห์สมมติฐานข้อที่ 2 ในปัจจัยด้านหน่วยงานราชการ โดยมีพื้นฐานความเชื่อว่า หน่วยงานราชการขาดความผูกพันต่อนโยบาย ด้วยเหตุที่นโยบายกำลังคนส่งผลกระทบต่อองค์กรของระบบราชการ ดังนั้น จึงส่งผลให้เกิดแรงต้านจากหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง มักมีการอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชนและสนองนโยบายของรัฐ เพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้มีผลประโยชน์ด้านตำแหน่ง อำนาจ และงบประมาณ ของหน่วยงานและข้าราชการอยู่เบื้องหลัง โดยการพิจารณาจากพฤติกรรมหรือการกระทำของหน่วยงานราชการที่มีความตั้งใจปฏิบัติตามนโยบายในช่วงที่นำนโยบายปฏิบัติ

ส่วนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์สมมติฐานข้อที่ 3 ในปัจจัยด้านตัวบุคคลผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ โดยมีพื้นฐานความเชื่อว่า ข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำร่วมมือกันไม่ผลักดันให้นโยบายกำลังคนบรรลุผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากปัจจัยของโครงสร้างทางการเมืองและขององค์กรราชการที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่เกี่ยวเนื่องกัน โดยการพิจารณาจากพฤติกรรมของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในการให้ความร่วมมือต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

ความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ

ในอดีตที่ผ่านมาการสร้างเสริมความเจริญเติบโตให้กับระบบราชการ หรือการทำให้ส่วนราชการขยายตัวใหญ่โตขึ้นมาเป็นเสมือนหนึ่งว่า จะเป็นวิธีการในการแก้ปัญหาที่ดีของระบบราชการในการพึ่งพาตัวเองนั้น ได้ส่งผลย้อนกลับในรูปของปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ ซึ่งเมื่อหน่วยงานราชการขยายตัวไป

แล้วรัฐบาลต้องเป็นผู้ตามเข้าไปแก้ปัญหาแทบทั้งสิ้น แนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมที่สุดก็คือ การลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ซึ่งรัฐบาลได้มีการกำหนดมาตรการกำลังคนภาครัฐออกมาอย่างต่อเนื่องตลอดช่วง 2 ทศวรรษ (พ.ศ. 2523-2540) โดยมุ่งหวังให้เกิดการลดกำลังคนและเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงาน แต่กลับพบว่า มาตรการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งที่มาตรการกำลังคนมีความชัดเจนและต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยส่วนราชการก็ได้รับทราบและนำไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงได้ตั้งข้อสงสัยว่า แม้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีความเข้าใจในตัวนโยบาย แต่หากขาดความร่วมมือและความจริงจังในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว หน่วยงานนั้นก็อาจจะเปลี่ยนนโยบายนั้นให้แตกต่างหรือบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ซึ่งก็จะมีผลทำให้นโยบายนั้นประสบความล้มเหลว ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่ถือเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ คือ หน่วยงานราชการขาดความผูกพันต่อนโยบาย ด้วยเหตุที่นโยบายกำลังคนส่งผลกระทบต่อองค์กรของระบบราชการ จึงอาจส่งผลให้เกิดแรงต้านจากหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง มักมีการอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชนและการสนองนโยบายของรัฐ เพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้หน่วยงานดังกล่าวอาจมีผลประโยชน์ด้านตำแหน่งอำนาจ และงบประมาณ ของหน่วยงานและข้าราชการอยู่เบื้องหลัง

กำลังคนภาครัฐในภาพรวม

เป็นที่ยอมรับว่า ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ประสบผลสำเร็จนั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยกลไกของรัฐในการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ ดังนั้นกำลังคนภาครัฐจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำนโยบายของรัฐบาลไปดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง การศึกษาในประเด็นนี้จำเป็นต้องศึกษาถึงภาพรวมของกำลังคนภาครัฐ เพื่อทราบถึงปริมาณกำลังคนส่วนใหญ่สังกัดอยู่ในส่วนราชการใด อันนำไปสู่การพิจารณาเหตุผลความจำเป็นของหน่วยงานราชการนั้นในการใช้กำลังคนในการปฏิบัติงาน

เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมด้านปริมาณอัตรากำลังคนภาครัฐถือว่า ประเทศไทยมีกำลังคนภาครัฐจำนวนมหาศาล โดยในปี พ.ศ. 2541 กำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือน มีจำนวนทั้งสิ้น 1,950,330 คน โดยเป็นกำลังคนในส่วนท้องถิ่นจำนวน 137,189 คน และกำลังคนในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวน 1,463,816 คน ในที่นี้ยังไม่นับรวมกำลังคนฝ่ายทหาร ลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหากรวมแล้วกำลังคนภาครัฐจะมีจำนวนกว่าสามล้านคน สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 กำลังคนภาครัฐฝ่ายพลเรือน จำแนกตามส่วนราชการ ปีงบประมาณ 2541

ส่วนราชการ	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	รวม
ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค				
สำนักนายกรัฐมนตรี	11,137	3,297	2,905	14,434
กระทรวงการคลัง	27,560	5,003	595	32,563
กระทรวงการต่างประเทศ	1,405	1,227	293	2,632
กระทรวงเกษตรฯ	50,661	65,271	130,650	115,932
กระทรวงคมนาคม	17,054	18,321	25,768	35,375
กระทรวงพาณิชย์	4,302	1,008	799	5,310
กระทรวงมหาดไทย	289,321	15,468	8,890	304,789
กระทรวงยุติธรรม	9,931	2,868	4,108	12,799
กระทรวงแรงงาน	10,364	6,176	4,033	16,540
กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	2,905	2,995	1,277	5,900
กระทรวงศึกษาธิการ	553,537	62,026	56,750	615,563
การทรวงสาธารณสุข	165,859	50,462	52,512	216,321
กระทรวงอุตสาหกรรม	4,687	2,844	681	7,531
ทบวงมหาวิทยาลัย	50,103	15,467	48	65,570
ส่วนราชการอิสระ	9,196	3,388	598	12,557
รวมส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	1,207,995	255,821	289,907	1,463,816
ส่วนท้องถิ่น				
กรุงเทพมหานคร	31,922	25,281	20,201	57,203
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	5,316	2,825	283	8,141
องค์การบริหารส่วนตำบล	21,982	1,244	10,323	23,226
เทศบาล	29,915	13,349	23,318	42,264
สุขาภิบาล	3,534	2,821	5,293	6,355
รวมส่วนท้องถิ่น	92,669	44,520	59,418	137,189
รวมทั้งสิ้น	1,300,664	300,341	389,325	1,950,330

ที่มา : สำนักงาน ก.พ.

หมายเหตุ : 1) รวมข้าราชการตำรวจ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการครู ข้าราชการในมหาวิทยาลัย ข้าราชการอัยการ และข้าราชการรัฐสภาสามัญแล้ว

2) ไม่มีข้อมูลลูกจ้างชั่วคราวในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและในกรมตำรวจ

ข้อมูลกำลังคนภาครัฐจากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ส่วนราชการที่มีกำลังคนจำนวนมากที่สุด คือ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีกำลังคนจำนวนทั้งสิ้น 615,563 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 85.57 ของกำลังคน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งหมด รองลงมาได้แก่ กระทรวงมหาดไทย มีจำนวน 304,789 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 20.82 ของกำลังคนส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งหมด กระทรวงสาธารณสุข มีจำนวน 216,321 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 14.78 ของกำลังคนส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งหมด และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวน 115,932 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 7.92 ของกำลังคนส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งหมดส่วนที่เหลืออีก ร้อยละ 14.43 กระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง เป็นต้น

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะจำกัดขอบข่ายของการศึกษาโดยวิเคราะห์การนำนโยบายกำลังคนไป ปฏิบัติภายใน 4 กระทรวงหลักที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงและมีบทบาทสำคัญในการพัฒนา ชนบท คือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้ เนื่องจากอัตรากำลังคนที่มีจำนวนมากของทั้ง 4 กระทรวงนี้ จึงเป็นข้อน่าสังเกตว่า กำลังคนจำนวน มหาศาลของ 4 กระทรวงหลักนี้เป็นปริมาณที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล หรือเป็น การรักษากำลังคนเพื่อผลประโยชน์ด้านตำแหน่ง อำนาจ และงบประมาณ ของหน่วยงานและข้าราชการเอง

การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติของกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการเป็นหนึ่งในกระทรวงหลักของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมของกระทรวงซึ่งมีหน้าที่ดูแลการศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2538 ให้ไว้ ณ วันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2538 ถือได้ว่าเป็นภารกิจที่มี ขอบข่ายกว้าง เนื่องจากการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้บริการแก่ประชาชนทั้งในแง่ประสิทธิภาพและ ปริมาณให้มากที่สุด และเป็นสิทธิของประชาชนที่พึงได้รับบริการอย่างทั่วถึง ภารกิจที่มีขอบข่ายกว้างขวางเช่น นี้ จึงทำให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงใหญ่ที่ประกอบด้วยส่วนราชการถึง 15 กรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้¹

1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของรัฐมนตรี

¹สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2540), หน้า 23-36.

2. สำนักงานปลัดกระทรวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ ราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง รวมถึงการเสนอแนะนโยบายของกระทรวง จัดทำแผนแม่บทด้านการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

3. กรมการศาสนา มีอำนาจหน้าที่ ส่งเสริม ดูแล รักษาและทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุ รวมทั้งส่งเสริมพระพุทธศาสนา เสริมสร้างศีลธรรม ปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรม

4. กรมการศึกษานอกโรงเรียน มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน ส่งเสริมการศึกษาในระบบโรงเรียน ส่งเสริมการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย ในรูปของห้องสมุดประชาชน การจัดรายการทางวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

5. กรมพลศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การจัดการศึกษาด้านพลศึกษา การส่งเสริมและพัฒนา ด้านสุขภาพอนามัย กิจกรรมเกี่ยวกับลูกเสือยุวกาชาด และการพัฒนาและควบคุมความประพฤตินักเรียน นักศึกษา

6. กรมวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการส่งเสริมและประสานเกี่ยวกับงานวิชาการด้านหลักสูตร สื่อการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลการศึกษา การวิจัย และการแนะแนว

7. กรมศิลปากร มีอำนาจหน้าที่ศึกษาค้นคว้า วิจัย บำรุงรักษา อนุรักษ์ ส่งเสริม สร้างสรรค์ และเผยแพร่ศิลปวิทยาการและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งจัดการศึกษาด้านศิลป์

8. กรมสามัญศึกษา มีหน้าที่จัดและส่งเสริมการมัธยมศึกษา รวมทั้งการศึกษาพิเศษ เป็นการจัดการศึกษาให้แก่ผู้ด้อยโอกาสอันเนื่องมาจากความพิการด้านต่างๆ และจัดการศึกษาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาให้แก่ผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีโอกาสได้รับการศึกษาระดับสูงขึ้น

9. กรมอาชีวศึกษา มีหน้าที่จัดการศึกษาวิชาชีพ เพื่อผลิตกำลังคนระดับกลางให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคน ดำเนินการจัดการศึกษาวิชาชีพใน 5 ประเภทวิชา คือ ช่างอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม คหกรรม และศิลปหัตถกรรม

10. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มีบทบาทอำนาจหน้าที่ผลิตครูอาชีวศึกษาระดับปริญญาตรี ให้การศึกษาด้านวิชาชีพทั้งระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรีและระดับประกาศนียบัตรชั้นสูง

11. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับคนไทยทุกคน โดยมีภารกิจที่สำคัญ คือ จัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาในหลักสูตรอนุบาล ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

12. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

13. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู มีอำนาจหน้าที่ ศึกษาระห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา

14. สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่การบริหาร 2 ลักษณะคือ คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติและคณะกรรมการกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม และตามพระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

15. สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ให้การศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู

สภาพการณ์กำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการ

จากภารกิจหน้าที่ที่กว้างขวางของกระทรวงศึกษาธิการ และมีส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบถึง 15 กรม เป็นเหตุให้กระทรวงศึกษาธิการมีกำลังคนจำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงอื่นๆ และมีการขยายตัวของกำลังคนเพิ่มขึ้นเกือบทุกปี สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 อัตราการเพิ่มของข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกตามปีงบประมาณ 2538-2541

ปีงบประมาณ	ข้าราชการครู (A)	ข้าราชการ พลเรือน (B)	(A) + (B)	อัตราเพิ่ม %
2538	578,988	5,676	584,664	-
2539	587,685	5,743	593,428	1.50
2540	587,685	5,743	593,428	0
2541	610,376	5,681	616,057	3.81

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ข้อมูลตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากำลังคนกระทรวงศึกษาธิการจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครู โดยกำลังคนที่เพิ่มขึ้นโดยรวมแล้ว คือ ข้าราชการครู ซึ่งจากข้อมูลปีการศึกษา พ.ศ. 2538-2541 กระทรวงศึกษาธิการมีอัตราข้าราชการครู ในปี พ.ศ. 2538 มีจำนวน 578,988 อัตรา ในปี พ.ศ. 2539 มีจำนวน 587,685 อัตรา เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2538 จำนวน 8,697 อัตรา หรือร้อยละ 1.50 ของอัตราที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2538 ในปี พ.ศ. 2540 จำนวนข้าราชการไม่ได้มีการเพิ่มขึ้น ยังคงมีจำนวน 587,685 อัตรา และในปี พ.ศ. 2541 มีจำนวน 610,376 อัตรา เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2540 จำนวน 22,691 อัตรา หรือร้อยละ 3.86 ของอัตราที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ในภาพรวมอัตรากำลังข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการช่วงปี พ.ศ. 2538-2540 มีการเปลี่ยนแปลงทั้งเพิ่มขึ้นและลดลงไม่มากนัก แต่จะเพิ่มขึ้นมากในช่วงปี พ.ศ. 2541

เหตุผลการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงศึกษาธิการ

จากการศึกษาภาพรวมของกำลังคนกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า กระทรวงศึกษาธิการมีขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประเด็นการขยายตัวของกำลังคนในกระทรวงศึกษาธิการนี้ ไพบูลย์ เสียงก้อง รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้เหตุผล ดังนี้

“...การขยายกำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการเป็นการขยายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ที่มีการขยายโอกาสทางการศึกษาเป็น 12 ปี ทำให้กระทรวงศึกษาธิการต้องดูแลรับผิดชอบเด็กก่อนประถมและมัธยมเพิ่มขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มอัตราข้าราชการครู เนื่องจากยังไม่มีเทคโนโลยีที่สามารถทดแทนกำลังคนในการให้การศึกษาได้ แต่สามารถช่วยในแง่ของการเพิ่มประสิทธิภาพการสอนขึ้นเท่านั้น...”²

จากการสัมภาษณ์ นิราศ สร้างนิทร รองเลขาธิการ ก.ค. ก็ได้ให้ความคิดเห็นต่อการขยายตัวของกำลังคนในกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

“...การเพิ่มข้าราชการครูขึ้นมากในปี 2540 สืบเนื่องจากฐานของข้าราชการในกรมมีจำนวนไม่เพียงพอเป็นพื้นฐาน สาเหตุประการแรกคือ การลงทุนการศึกษาเราต้องให้ครูเพียงพอกับนักเรียน อย่างเช่น กรมอาชีวศึกษา สถาบันราชภัฏ ก็ต้องการครูเพิ่มขึ้นเพราะมีจำนวนครูน้อยเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว ประการที่สอง กระทรวงศึกษาธิการมีนักเรียนทุนมาโดยตลอด จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องใช้อัตราใหม่ เดิมที่นักเรียนทุนเตรียมไว้กับอัตราที่เกษียณอายุ แต่พอมีมาตรการก็ต้องตัด เราจึงจำเป็นต้องใช้อัตราใหม่ ประการที่สาม ส.ป.ช. ส่วนที่ขาดก็ยังคงขาด

²สัมภาษณ์ ไพบูลย์ เสียงก้อง, รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 9 กันยายน 2541.

อยู่ ส่วนที่ต้องตัดก็ไม่สามารถตัดได้ทันที บางโรงเรียนก็เรียนอย่างครุไม่พอ ถ้าจะพูดถึงภาพรวมของการศึกษาพื้นฐานก็จำเป็นต้องใช้ครูมาก..."

นอกจากนี้ ดร. จำลอง นักฟ้อน ก็ได้ให้เหตุผลของการขยายตัวของกระทรวงศึกษาธิการไว้ในทำนองเดียวกันว่า

"...การเพิ่มกำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการเกิดจาก ประการแรกคือ ต้องดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 กระทรวงศึกษาจึงถูกบีบให้ต้องรับนักเรียนเพิ่มขึ้นตามนโยบายขยายโอกาสการศึกษาเป็น 12 ปี ซึ่งเป็นการเพิ่มที่เกิดจากแรงกดดันทางการเมือง ทำให้จำเป็นต้องรับนักเรียนเพิ่มตามนโยบายทางการเมือง ประการที่สอง ความเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้ต้องพัฒนาวิชาชีพหลายระดับ ซึ่งเราจำเป็นต้องรับครูช่างและวิชาชีพที่ตลาดแรงงานต้องการเพิ่มขึ้น เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์ เป็นต้น ประการที่สามคือ ความจำเป็นต้องบรรจุนักเรียนทุนตามข้อผูกพัน เช่น นักเรียนทุนครูทายาท ประการที่สี่ การขยายตัวของภาคเอกชนและท้องถิ่นที่จะมารองรับการจัดการศึกษาในบางระดับ เช่น ระดับอนุบาล ยังอยู่ในขอบเขตจำกัด กระทรวงศึกษาธิการจึงยังคงต้องรับภาระต่อไป..."³

ซึ่งเหตุผลของการขยายตัวของกระทรวงศึกษาธิการ วิเชียร ชุ่มช่วย ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ที่ว่า

"...การเพิ่มกำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการ สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เช่น ในช่วงรัฐบาลชวลิตได้มีการตั้งสถาบันราชภัฏ ขึ้น 5 แห่ง และขอกำลังคนเพิ่มอีกแห่งละ 25 คน รวมทั้งหมดก็ 125 คน นอกจากนี้ เรามีความจำเป็นในการบรรจุนักเรียนทุนตามโครงการครูทายาทและเพชรในตม แต่โดยส่วนใหญ่การเพิ่มกำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผลจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการขยายโอกาสทางการศึกษา..."⁴

จากทัศนะของข้าราชการ กระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับเหตุผลการขยายตัวของกำลังคนในกระทรวงศึกษาธิการข้างต้น สามารถสรุปเป็นเหตุผลได้ 4 ประการ ดังนี้

³สัมภาษณ์ จำลอง นักฟ้อน, ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านพัฒนาทรัพยากรบุคคลระดับ 9 กระทรวงศึกษาธิการ, 3 พฤศจิกายน 2541.

⁴สัมภาษณ์ วิเชียร ชุ่มช่วย, ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, 3 พฤศจิกายน 2541.

1. การขยายตัวของกำลังคนเป็นผลจากการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ซึ่งมีเป้าหมายเร่งรัดการขยายโอกาสทางการศึกษาภาคบังคับเป็น 12 ปี นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 43 ระบุถึงสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ด้วยหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการศึกษาดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการจึงจำเป็นต้องเพิ่มกำลังคนเพื่อให้เพียงพอต่อนักเรียนที่เพิ่มขึ้น

2. ความจำเป็นในการบรรจุนักเรียนทุนตามข้อผูกพันทางสัญญา อาทิเช่น โครงการคุรุทายาท โครงการเพชรในตม เป็นต้น หน่วยงานจึงต้องขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเพิ่มเติม

3. ความเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้เกิดความต้องการสาขาวิชาเฉพาะเพิ่มมากขึ้น จึงต้องรับครูเฉพาะสาขาที่จำเป็นเพิ่มขึ้น เช่น ครูวิทยาศาสตร์ ครูคณิตศาสตร์ เป็นต้น เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงาน

4. หน่วยงานภาคเอกชนและท้องถิ่นที่จะมารองรับการจัดการศึกษาในบางระดับยังอยู่ในขอบเขตจำกัด ทำให้กระทรวงศึกษาธิการยังคงต้องรับภาระด้านการศึกษาในทุกระดับต่อไป ซึ่งกำลังคนในบางหน่วยงานมีอัตราที่ขาดแคลน จึงจำเป็นต้องขอกำหนดอัตราเพิ่มเติม

ข้อเท็จจริงในการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงศึกษาธิการ

จากข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับกำลังคนกระทรวงศึกษาธิการ พบว่ากำลังคนที่มีการเพิ่มขึ้นถึงหกแสนคน นับได้ว่าเป็นจำนวนมหาศาลเมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงอื่นๆ ซึ่งแน่นอนว่าการขยายตัวของกำลังคนย่อมทำให้ข้าราชการครูกระจายตามโรงเรียนต่างๆ ทั่วประเทศเพิ่มขึ้น ถ้ามองจากตัวเลขคงจะสรุปว่า ด้วยกำลังบุคลากรที่มากมายนี้ถ้ามีการบริหารอย่างถูกต้องน่าจะมีเพียงพอต่องานการศึกษาของชาติ แต่หากแยกแยะเฉพาะเจาะจงจะพบว่า การกระจายจำนวนบุคลากรที่มีทั้งหมดเพื่อภารกิจด้านศึกษาของชาติ อาจจะทำไม่ได้ตามความต้องการ สังเกตได้ว่าบุคลากรจำนวนไม่น้อยกระจุกตัวอยู่กรมใดกรมหนึ่ง สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 5.3 ซึ่งแสดงจำนวนกำลังคนด้านการศึกษา จำแนกตามสังกัด ในปี พ.ศ.2538

ตารางที่ 5.3 จำนวนกำลังคนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกตามสังกัดปี พ.ศ. 2538

ส่วนราชการระดับกรม	จำนวนข้าราชการ	สัดส่วนต่อกำลังคนทั้ง
		หมด
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	7,544	1.36
กรมการศาสนา	343	0.06
กรมการศึกษานอกโรงเรียน	4,208	0.76
กรมวิชาการ	396	0.07
กรมสามัญศึกษา	120,918	21.74
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	383,497	68.94
กรมอาชีวศึกษา	19,044	3.42
กรมพลศึกษา	1,906	0.34
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	6,027	1.08
กรมศิลปากร	2,704	0.49
สำนักงานการศึกษาเอกชน	1,313	0.24
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู	355	0.06
สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ	285	0.05
สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษา	8,189	1.47
รวม	556,279	100

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากกรมบัญชีกลาง

หมายเหตุ : เป็นจำนวนข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครู

ข้อมูลจากตาราง จะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2538 กำลังคนที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีจำนวนทั้งสิ้น 556,279 คน ในจำนวนนี้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 383,497 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 68.94 ของกำลังคนทั้งหมด รองลงมาได้แก่ กรมสามัญศึกษา 120,918 คน คิดเป็นร้อยละ 21.74 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 9.33 กระจายอยู่ตามกรมต่างๆ

หากพิจารณาการดำเนินมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่าตั้งแต่เริ่มมีการดำเนินกระทรวงศึกษาธิการได้รับการยกเว้นการยุบเลิกตำแหน่งจากผลการเกษียณ และได้รับอัตราตำแหน่งเพิ่มใหม่เกือบทุกปี โดยหน่วยงานที่ได้รับการยกเว้นยุบเลิกผลจากเกษียณและได้รับการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ก็หนีไม่พ้นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษาอีกเช่นกัน สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 5.4

ตารางที่ 5.4 การพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐเรื่องการขอยกเว้นการยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุและการขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเพิ่มเติมของข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกตามกรม

ส่วนราชการ	อัตราจากผลการเกษียณ			อัตราเงินเดือนเพิ่มเติม		
	ปีงบประมาณ 2537 -2540			ปีงบประมาณ 2537-2541		
	คำขอ	ยกเว้นการ ยุบเลิก	ยุบเลิก	คำขอ	อนุมัติอัตรา เพิ่มเติม	ไม่ได้รับการ อนุมัติ
สป.ศึกษาธิการ	88	70	18	40	0	40
สนง.สถาบันราชภัฏ	11	2	9	1,212	1,140	72
กรมการศาสนา	0	0	0	0	0	0
กรมการศึกษานอกโรงเรียน	10	7	3	205	205	0
กรมพลศึกษา	11	9	2	155	147	8
กรมวิชาการ	0	0	0	0	0	0
กรมศิลปากร	56	50	6	164	146	18
กรมสามัญศึกษา	12	5	7	34,515	4,273	30,242
กรมอาชีวศึกษา	23	13	10	2,939	2,480	459
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	2	1	1	158	157	1
สนง.คกก.การประถมศึกษา	90	74	16	30,856	4,100	26,756
สนง.คกก.การศึกษาเอกชน	3	0	3	90	90	0
สำนักงาน ก.ค.	0	0	0	0	0	0
สนง.คกก.วัฒนธรรมแห่งชาติ	0	0	0	41	0	35
รวม	306	231	75	70,375	12,744	57,631

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

หมายเหตุ : ตำแหน่งเพิ่มใหม่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐได้อนุมัติยอดรวม 11,545 ตำแหน่ง แต่ละกรมจะได้จำนวนเท่าใด ต้องรอการพิจารณาจัดสรรของกระทรวงก่อน

ข้อมูลจากตารางข้างต้น พบว่า การดำเนินมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐของกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537-2540 ปรากฏคำขอยกเว้นการยุบเลิกผลจากการเกษียณจำนวน 306 อัตรา ซึ่งได้รับการอนุมัติยกเว้นการยุบเลิกจำนวน 231 อัตรา หรือคิดเป็นร้อยละ 75.50 ของจำนวนคำขอยกเว้นการยุบเลิก ในขณะที่จำนวนตำแหน่งยุบเลิกมีเพียง 75 อัตรา หรือคิดเป็นร้อยละ 24.50 ของจำนวนคำขอยกเว้นการยุบเลิกเท่านั้น นอกจากนี้ยังได้รับการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่จำนวนถึง 12,744 อัตรา จากจำนวนคำขอ



กำหนดอัตราตำแหน่งเพิ่มเติมใหม่ 70,375 อัตรา โดยส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรตำแหน่งมากที่สุดคือ กรมสามัญศึกษา จำนวน 4,273 อัตรา หรือคิดเป็นร้อยละ 33.53 ของจำนวนที่ได้รับการกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม รองลงมาได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 4,100 อัตรา หรือคิดเป็นร้อยละ 32.17 ของจำนวนที่ได้รับการกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม

ดังนั้น การที่บุคลากรจำนวนมากกระจุกตัวอยู่ตามกรมใดกรมหนึ่ง ทำให้บุคลากรบางหน่วยงานมีจำนวนไม่เพียงพอ ในขณะที่บางหน่วยงานมีกำลังคนเกินความจำเป็น หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าการกระจุกตัวของอัตรากำลังที่สำคัญคือ ข้าราชการครูของหน่วยงานซึ่งให้บริการด้านการศึกษาภาคบังคับหรือการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาาระดับมัธยมศึกษาซึ่งใช้กำลังคนด้านการศึกษามากที่สุดในขณะนี้ ซึ่งได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา โดยมีจำนวนข้าราชการเป็นจำนวน 68.94 % และ 21.74 % ของจำนวนข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามลำดับ (คิดจากจำนวนกำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการปีงบประมาณ 2538)

การที่กระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทให้บริการด้านการศึกษาทุกระดับทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนในสัดส่วนที่มาก กำลังคนส่วนใหญ่จึงจัดสรรไปเพื่อให้บริการในระดับประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับหรือการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้เป็นสวัสดิการ รองลงมาเป็นระดับมัธยมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาต่อเนื่องจากระดับประถมศึกษา กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2538 กระทรวงศึกษาธิการได้จัดสรรกำลังคนเพื่อให้บริการการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาประมาณกว่าร้อยละ 92.82 ของกำลังคนทั้งหมด สำหรับงานเกี่ยวกับด้านการศึกษาได้รับการจัดสรรกำลังคนเพียงร้อยละ 0.06 ของกำลังคนทั้งหมด และในส่วนของงานเกี่ยวกับวัฒนธรรม มีกำลังคนร้อยละ 0.54 ของกำลังคนทั้งหมดเท่านั้น ถือได้ว่าเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนกำลังคนที่ได้รับการจัดสรรในงานด้านการศึกษาภาคบังคับ หากพิจารณาภารกิจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการคือ การศึกษา การศาสนา และศิลปวัฒนธรรม มิใช่เฉพาะแต่ งานด้านการประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเท่านั้น ดังนั้น การกระจุกตัวของกำลังคนในส่วนการศึกษาภาคบังคับจะถูกต้องตามหลักการทฤษฎีและความจำเป็นหรือไม่ จึงเกิดเป็นข้อสงสัยว่า ด้วยจำนวนบุคลากรมหาศาลเช่นนี้ได้สัดส่วนกับนักเรียนที่แท้จริงหรือไม่

หากพิจารณาแนวทางและเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดกำลังคนด้านการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้กำหนดให้ข้าราชการครูซึ่งสังกัดกระทรวงศึกษาธิการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูโดยเฉพาะคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) โดยนัยดังกล่าวข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการจึงอยู่ภายใต้บังคับการบริหารงานบุคคลเดียวกันตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นต้นมา ซึ่งแนวทางและเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดกำลังคนด้านการศึกษาในปัจจุบันได้ยึดตามอัตรากำลัง "มาตรฐาน" ตามหลักหน้าที่และความรับผิดชอบปริมาณและคุณภาพ

ของงานแต่ละหน่วยงาน โดยการกำหนดจำนวนครุฑิจากจำนวนนักเรียนและจำนวนนักเรียนต่อห้องตามมาตรฐานกลาง ซึ่งเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังข้าราชการครูที่ ก.ค. กำหนดให้ทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการใช้เป็นแนวทางและเกณฑ์ในการกำหนดอัตรากำลัง แบ่งเป็น 2 แนวทาง คือ⁵

1. แนวทางและเกณฑ์การกำหนดอัตรากำลังคนสำหรับการศึกษาที่จัดให้บริการทั่วไป ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ได้กำหนดเกณฑ์จำนวนนักเรียนต่อครูและจำนวนนักเรียนต่อห้องเรียนในแต่ละระดับการศึกษาไว้ดังนี้

ตารางที่ 5.5 อัตราส่วนจำนวนนักเรียนต่อครูและจำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน

ระดับ	อัตราส่วนนักเรียน : ครู	อัตราส่วนนักเรียน : ห้องเรียน
ก่อนประถมศึกษา	23:1	30:1
ประถมศึกษา	25:1	40:1
มัธยมศึกษา	18:1	40:1
อุดมศึกษา	15:1	30:1

ที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวนิช และคณะ, โครงการการศึกษากำลังภาครัฐ เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องโครงการการศึกษากำลังภาครัฐ โดยมูลนิธิส่งเสริมนโยบายการศึกษา ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539, หน้า 25.

2. แนวทางและเกณฑ์การกำหนดอัตรากำลังครูสำหรับการศึกษาพิเศษที่จัดให้เด็กพิการหรือความผิดปกติทางสมองและร่างกาย ซึ่งในปัจจุบัน ได้แก่ โรงเรียนโสตศึกษา โรงเรียนสอนคนตาบอด และโรงเรียนสอนเด็กพิการ ได้กำหนดเกณฑ์จำนวนนักเรียนต่อครูและนักเรียนต่อห้องเรียนเท่ากับ 8 : 1 และ 10 : 1 ตามลำดับ

จากสภาพกำลังคนด้านการศึกษาและการจัดให้บริการด้านการศึกษาดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้เกิดส่วนเกินในสภาพกำลังคนและระบบการจัดให้บริการด้านการศึกษา โดยข้อเท็จจริงที่ปรากฏมิได้เป็นไปตามเกณฑ์การกำหนดอัตรากำลังครูสำหรับการศึกษาที่จัดให้บริการทั่วไปกล่าวคือ การเพิ่มกำลังคนด้านการศึกษาที่ผ่านมาโดยเฉพาะครูระดับประถมศึกษา ด้วยเหตุผลที่จะรองรับการขยายบริการในเชิงปริมาณที่มีจำนวน

⁵ชัยอนันต์ สมุทวนิช และคณะ, โครงการการศึกษากำลังภาครัฐ เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องโครงการการศึกษากำลังภาครัฐ โดยมูลนิธิส่งเสริมนโยบายการศึกษา ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539, หน้า 25.

มากขึ้นและเป็นการพัฒนาด้านคุณภาพของการให้บริการทางการศึกษาอีกประการหนึ่งนั้น เป็นผลให้มีจำนวนนักเรียนต่อครูที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด แม้ว่าในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าขยายบริการของการศึกษาในเชิงปริมาณได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นตลอดมา แต่ด้านการพัฒนาคุณภาพของการให้บริการหรือคุณภาพของการศึกษายังเป็นประเด็นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากเช่นกัน

จากการใช้เกณฑ์จำนวนประชากรตามอัตราจำนวนนักเรียนต่อครูเป็นแนวทางในการกำหนดอัตรากำลังครู ได้ส่งผลให้มีความต้องการกำลังคนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งตามเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังข้าราชการครูที่คณะกรรมการข้าราชการครูกำหนด โดยใช้อัตราส่วนจำนวนนักเรียนต่อครูระดับประถมศึกษา 25 : 1 จากการศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริงพบว่า ในส่วนระดับประถมศึกษาที่รับผิดชอบโดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูเพียง 19 : 1 เท่านั้น ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังข้าราชการครูที่คณะกรรมการข้าราชการครูกำหนด ในขณะที่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏที่ดูแลโรงเรียนสาธิตซึ่งรับผิดชอบนักเรียนระดับประถมศึกษาเช่นเดียวกัน มีอัตราส่วนนักเรียนต่อครู 88 : 1 ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการครูมีการกระจุกตัวในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นจำนวนมาก ดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 5.6

ตารางที่ 5.6 จำนวนครู/อาจารย์ นักเรียน/นักศึกษา ในระบบโรงเรียนของกรมต่างๆ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ปีการศึกษา 2540

สังกัด	ครู/อาจารย์	นักเรียน/นักศึกษา	นักเรียน : ครู
สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ	7,170	165,199	23:1
- โรงเรียนสาธิต	127	11,183	88:1
- สถาบันราชภัฏ	7,043	154,016	22:1
กรมพลศึกษา	844	31,029	37:1
- วิทยาลัยพลศึกษา	767	29,787	39:1
- โรงเรียนกีฬา	77	1,242	16:1
กรมสามัญศึกษา	121,128	2,594,693	21:1
- กองการมัธยมศึกษา	119,022	2,557,240	21:1
- กองการศึกษาพิเศษ	2,106	37,453	18:1
กรมศิลปากร	1,074	9,837	9:1
สำนักงานคกก.ศึกษาเอกชน	85,827	1,982,546	23:1
- ระบบสามัญศึกษา	85,174	1,971,937	23:1
- การศึกษาพิเศษ	248	1,053	4:1
- การศึกษาสงเคราะห์	405	9,556	24:1
กรมอาชีวศึกษา	18,207	531,319	29:1
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	4,566	86,684	19:1
สำนักงานคกก.ประถมศึกษาแห่งชาติ	354,415	6,858,950	19:1
กรมการศึกษานอกโรงเรียน	17,145	286,712	17:1
- ศูนย์เด็กก่อนเกณฑ์	10,962	219,000	20:1
- พระปริยัติธรรมแผนกสามัญ	6,183	67,712	11:1
รวม	610,376	12,546,969	21:1

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

ซึ่งในประเด็นเกี่ยวกับการกระจุกตัวของข้าราชการครูในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินี้ นิราศ สร้างนินทร ได้ให้ทัศนะว่า

“...เกณฑ์การกำหนดให้โรงเรียนหนึ่งต้องมีครูประจำชั้นอย่างน้อย 6 คน ถือเป็นเกณฑ์ทั่วไปที่ตั้งไว้สำหรับโรงเรียนที่มีนักเรียนต่อห้อง 40 คน โดยเฉลี่ยจะใช้ครูต่อนักเรียนในอัตราส่วน 1:25 คน แต่การที่ครูเกินเป็นกรณีพิเศษ เพราะบางชุมชนไม่ได้เป็นตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้ เนื่องจากการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของชุมชนทำให้ชุมชนบางลง หรือการอพยพไปตั้งชุมชนใหม่

ทำให้ชุมชนอยู่ห่างกัน จึงทำให้เกิดกรณีครูเกินขึ้น แต่การศึกษามันเป็นเรื่องที่ต้องจัดให้ประชาชน ในฐานะเจ้าของประเทศ การจัดนักเรียนประถมให้ตรงตามเกณฑ์จึงเป็นไปได้เฉพาะโรงเรียนในชุมชนใหญ่ แต่ชุมชนเล็กเราก็จำเป็นต้องจัดให้มีคุณภาพที่ทั่วถึง ดังนั้นที่มันเป็น 1:19 เพราะมันเป็นสภาพทางปฏิบัติ พอโรงเรียนเอาเกณฑ์ไปใช้ปรากฏว่านักเรียนไม่เข้าเรียน..."⁶

จากบทสัมภาษณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การเพิ่มของข้าราชการครูของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีเหตุผลเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค เพื่อความเท่าเทียมกันระหว่างในเมืองกับชนบท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบตัวเลขจำนวนข้าราชการครูในส่วนกรุงเทพมหานครกับข้าราชการครูส่วนภูมิภาค พบว่า อัตราส่วนระหว่างข้าราชการครูในกรุงเทพมหานครต่อข้าราชการครูส่วนภูมิภาคสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีจำนวน 1 : 159 อาจกล่าวได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีจำนวนข้าราชการครูส่วนภูมิภาคมากที่สุด ในขณะที่ส่วนราชการอื่นๆ มีอัตราส่วนระหว่างข้าราชการครูในกรุงเทพมหานครต่อข้าราชการครูส่วนภูมิภาคประมาณ 1 : 6 เท่านั้น สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 5.7

ตารางที่ 5.7 จำนวนข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกตามสังกัดในกรุงเทพมหานครและภูมิภาค ปีการศึกษา 2538

สังกัด	จำนวนครู/อาจารย์		อัตราส่วนครู กทม.: ภูมิภาค
	กรุงเทพฯ	ภูมิภาค	
กรมสามัญศึกษา	15,673	99,830	1:6
สำนักงานคกก.การประถมศึกษาแห่งชาติ	2,223	354,710	1:159
กรมอาชีวศึกษา	1,606	15,613	1:9
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	1,469	2,087	1:2
สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ	1,637	5,584	1:3
กรมศิลปากร	361	698	1:2
กรมพลศึกษา	-	706	-
สำนักงานคกก.ศึกษาเอกชน	26,891	49,900	1:2
รวม	49,860	529,128	1:10

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

⁶สัมภาษณ์ นิราศ สร้างนิตกร, รองเลขาธิการ ก.ค., 19 มกราคม 2542

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขเหล่านี้ก็ไม่สามารถยืนยันได้ว่า ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติส่วนใหญ่ได้กระจายไปยังส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง ดังเช่นที่ ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ รองเลขาธิการ ก.พ. ได้ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระจายครูไปยังส่วนภูมิภาค ดังนี้

“...ในส่วนกลางมีครูที่เกินกรอบ ในขณะที่ชนบทกลับขาดแคลน เพราะครูส่วนหนึ่งเข้ามาอยู่ในเมืองกันเยอะ อีกส่วนหนึ่งก็เข้ามาช่วยราชการอยู่ในส่วนกลาง ในชนบทมีตำแหน่งอยู่กลับไม่มีครู การเข้ามาช่วยราชการก็ทำให้ครูไม่ได้เข้ามาทำหน้าที่เป็นครู มาทำหน้าที่ธุรการ บ้าง การบริหารบ้าง อย่างนี้เป็นต้น...”⁷

ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ดร. จำลอง นักพ่อน ที่กล่าวว่า

“...กระทรวงศึกษาธิการยังมีปัญหาการขาดแคลนครูในภูมิภาคที่เป็นชนบทห่างไกล แต่จะมีครูเกินกรอบในส่วนกลางที่มีความเจริญแล้ว ในบางครั้งพบว่าตำแหน่งอยู่ในต่างจังหวัด แต่ตัวมาอยู่ช่วยราชการในส่วนกลาง เป็นผลให้ท้องถิ่นห่างไกลขาดแคลนครู เนื่องจากการขาดแคลนเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะด้านการเงินและการบัญชีในหน่วยงานต่างๆ ของข้าราชการพลเรือนในส่วนกลาง จึงจำเป็นต้องเอาครูมาช่วยราชการในส่วนนี้ ทำให้ครูขาดแคลนในพื้นที่...”⁸

นอกจากนี้ สมเกียรติ ชอบผล ก็ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการกระจายครูไปยังส่วนภูมิภาคไว้ในทำนองเดียวกันว่า

“...เรายังมีปัญหาการขาดแคลนครูในถิ่นทุรกันดาร คนไม่ยอมไปสอนพอบรรจุครบก็ขอย้ายออกมา ส่วนกลางจึงมีอัตราเกินบ้างในบางส่วน พวกที่เกินไม่ได้เกินโดยกรอบมันเกินด้วยการช่วยราชการ อย่าง ส.ป.ช. มีเงื่อนไขที่ค่อนข้างจำกัด เพราะภารกิจที่ต้องจัดการศึกษาภาคบังคับที่ขยายเป็น 12 ปี แต่มาตรการก็มีเงื่อนไขว่าต้องไม่มีการเพิ่มคน เราก็คงต้องเอาคนเข้ามาช่วยราชการ”⁹

บทสัมภาษณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไม่ได้มีการกระจายไปยังส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง อัตรากำลังคนมีการกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลาง

⁷สัมภาษณ์ ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์, รองเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ., 22 มกราคม 2542.

⁸สัมภาษณ์ นิราศ สร้างนิทร, รองเลขาธิการ ก.ค., 19 มกราคม 2542.

⁹สัมภาษณ์ สมเกียรติ ชอบผล, ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 13 มกราคม 2542.

จำนวนมาก จากการเข้ามาช่วยราชการในส่วนกลางแต่ตำแหน่งอยู่ในส่วนภูมิภาค โดยมีได้ใช้กำลังคนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด อาทิเช่น นำเอาตำแหน่งข้าราชการครูมาใช้ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ เป็นต้น ทำให้ส่วนกลางมีอัตรากำลังคนที่เกินกรอบในขณะที่ส่วนภูมิภาคกลับขาดแคลน กล่าวได้ว่า ตัวเลขของข้าราชการในส่วนภูมิภาคเป็นเพียงภาพลวงตา ซึ่งในความเป็นจริงกำลังคนที่มีอยู่นั้นมีจำนวนเพียงพอต่อภารกิจที่เพิ่มขึ้น แต่กลับมีการขอกำหนดอัตราตำแหน่งเพิ่มใหม่ อันเป็นผลให้กระทรวงศึกษาธิการมีการขยายตัวของกำลังคนอย่างต่อเนื่อง

ลักษณะดังกล่าวปรากฏชัดเจนจากคำกล่าวของ บรรหาร ศิลปอาชา ในพิธีเปิดอภิปรายการสัมมนา ระดับชาติ เรื่องนโยบายการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ ที่ว่า

“...ในบางส่วนสามารถเกลี้ยอัตราได้แต่ไม่เกลี้ย อย่างเช่น อัตรากำลังครูของกระทรวงศึกษาธิการ เวลาสำเร็จครุมาแล้วขอให้ได้บรรจุไปก่อน บรรจุจังหวัดไหนก็ได้ จะไปอยู่เหนือสุดก็ได้ ใต้สุดก็ได้ เสร็จแล้วก็ไปยืมอัตรากำลังดังกล่าวนั้นเอาเข้ามาใช้ส่วนกลาง อัตรานั้นก็สับสนไปหมด ...”¹⁰

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ นาย ก. ข้าราชการสังกัดสำนักงาน ก.พ. ก็ได้ให้ข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกัน ดังนี้

“...การที่ข้าราชการอ้างว่า การเพิ่มจำนวนข้าราชการนั้นเพราะต้องปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายจากนักการเมือง ในความเป็นจริงนโยบายของรัฐบาล ไม่เคยมีนโยบายที่นอกขอบข่ายเดิมที่เคยมีอยู่แล้ว เช่น นโยบายการศึกษา ทำให้ต้องเพิ่มครูเพื่อมารองรับนโยบายตรงนี้ แต่ถ้าไปตรวจสอบกำลังคนในส่วนกลางแล้วจะพบว่า จำนวนของข้าราชการครูมาช่วยราชการในส่วนกลางจำนวนเป็นหมื่นๆ ส่วนใหญ่พอสอบบรรจุเข้ามาได้ระยะหนึ่งก็จะขอมาช่วยราชการ เราจึงเห็นครูมาทำหน้าที่ธุรการ การเงิน อะไรต่างๆ มากมาย ที่สำคัญการขอเข้ามาช่วยราชการก็เพื่อเป็นการโอนเข้ามาเพื่อเอาตำแหน่งที่สูงขึ้นเป็นส่วนใหญ่ ...”¹¹

จากบทสัมภาษณ์เหล่านี้ แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานราชการมีกำลังที่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจอยู่แล้ว แม้ว่าจะมีภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลก็มิได้มีผลกระทบต่อการปฏิบัติการกิจแต่อย่างใด

¹⁰บรรหาร ศิลปอาชา, “คำกล่าวเปิดการสัมมนา ในโอกาสเป็นประธานการสัมมนาระดับชาติ เรื่องนโยบายการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ,” ใน นโยบายการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ : รายงานการสัมมนาระดับชาติ ณ โรงแรมรอยัลคัลฟ บีช รีสอร์ท พัทยาใต้ จังหวัดชลบุรี วันที่ 15-16 มิถุนายน 2539 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539), หน้า 9.

¹¹สัมภาษณ์ นาย ก., เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 6 สำนักงาน ก.พ., 26 พฤศจิกายน 2541.

หากหน่วยงานมีปัญหาในการบริหารกำลังคนภายในระบบเอง การเกลี้ยกำลังคนที่ประสบความล้มเหลว จึงทำให้กำลังคนส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางโดยการขอเข้ามาช่วยปฏิบัติราชการแต่ตำแหน่งอยู่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งการขยายกำลังคนนอกจากจะทำให้บางหน่วยงานมีกำลังคนที่เกินกรอบโดยเฉพาะหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ อาทิเช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ยิ่งก่อให้เกิดความความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสทางการศึกษาระหว่างประชากรในเขตชนบทกับเขตเมืองและระหว่างภาคของประเทศมากขึ้น และก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสความก้าวหน้าในวิชาชีพของบุคลากร ซึ่งเป็นเหตุให้ครูเกินในเขตเมืองหรือในท้องที่ที่มีความเจริญและขาดแคลนครูในท้องที่ที่กั้นดาร โดยข้อเท็จจริงแล้ว ความต้องการของกำลังคนด้านการศึกษาไม่เพียงในบางระดับเท่านั้น เช่น ระดับมัธยมศึกษา ระดับอุดมศึกษา เป็นต้น แต่ในระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาที่มีความต้องการอัตรากำลังครูที่ลดลง เนื่องจากมีจำนวนนักเรียนมีอัตราที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 5.8

ตารางที่ 5.8 จำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษา จำแนกตามชั้นและระดับการศึกษา ปีการศึกษา 2534-2538

ระดับการศึกษา	ปีการศึกษา					ร้อยละที่เพิ่มขึ้น/ ลดลงจากปี 2534
	2534	2535	2536	2537	2538	
ก่อนประถมศึกษา	1,349,374	1,390,417	1,604,557	1,684,009	1,191,639	-11.69
ประถมศึกษา	6,906,336	6,757,437	6,576,886	6,289,768	5,962,613	-13.66
มัธยมศึกษาตอนต้น	1,569,929	1,772,469	1,990,808	2,200,323	2,363,447	50.54
มัธยมศึกษาตอนปลาย	878,883	944,970	1,056,355	1,184,722	1,320,561	50.25
ปริญญาตรีและต่ำกว่า	462,786	973,681	1,039,983	1,105,147	1,172,361	153.32
สูงกว่าปริญญาตรี	29,170	33,905	38,745	44,105	49,956	71.26
รวม	11,196,478	11,872,879	12,307,334	12,508,074	12,788,577	14.22

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากสำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2540), หน้า 95.

จากตารางที่ 5.8 จะเห็นได้ว่า จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาที่มีอัตราที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ นักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาที่มีอัตราที่ลดลงในปี พ.ศ. 2538 จากปี พ.ศ. 2534 จำนวน 157,335 คน คิดเป็นอัตราส่วนที่ลดลงจากปี พ.ศ. 2534-2538 คือ 11.69% หรือโดยเฉลี่ยแล้วลดลงปีละ 2.02% นักเรียนระดับประถมศึกษาในปี พ.ศ. 2538 ลดลงจากปี พ.ศ. 2534 เป็นจำนวนถึง 943,723 คน คิดเป็นอัตราส่วนที่ลดลงจากปี พ.ศ. 2534-2538 คือ 13.66% หรือโดยเฉลี่ยแล้วลดลงปีละ 3.60% ในขณะที่ระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษามีจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ นักเรียนระดับ

มัธยมศึกษาตอนต้นในปี พ.ศ. 2538 มีจำนวนที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2534 จำนวน 793,518 คน คิดเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2534-2538 คือ 50.54 % หรือโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 10.79% นักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในปี พ.ศ. 2538 มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2534 เป็นจำนวน 441,678 คน คิดเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2534-2538 คือ 50.25 % หรือโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 12.16 % นักศึกษาระดับปริญญาตรีและต่ำกว่าในปี พ.ศ. 2538 มีจำนวนที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2534 จำนวน 709,595 คน คิดเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2534-2538 คือ 153.32 % หรือโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 30.67 % นักศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปในปี พ.ศ. 2538 มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2534 จำนวน 20,786 คน คิดเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2534-2538 คือ 71.26% หรือโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 14.40%

จากข้อมูลข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่า นักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาไม่ได้มีการเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามกลับมีอัตราที่ลดลง ในขณะที่ระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษามีจำนวนนักเรียน/นักศึกษาที่มีอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

การลดลงของนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาเป็นผลสืบเนื่องจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรที่มีอัตราการเกิดที่ลดลง ดังเช่นที่ บุญแสง ชีรภากร ได้ให้ข้อเท็จจริงว่า

“...พูดกันตามความเป็นจริง ปัญหาข้าราชการครูเป็นปัญหาสำคัญที่สุด มีข้าราชการครูเกินมากโดยเฉพาะข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งพบว่าจำนวนครูประถมมีจำนวนมากเกินความจำเป็น เพราะกรอบกำลังคนของข้าราชการครูยังคงกำหนดไปตามการเพิ่มจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างในช่วงปี 2500-2512 ที่รัฐบาลมีนโยบายให้เพิ่มจำนวนประชากรและเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจ ในช่วงนั้นอัตราการเกิดประมาณ 3% แต่ในปัจจุบันนี้อัตราการเกิดมีอัตราลดลงเหลือ 1.1-1.2% เท่านั้น แต่จำนวนครูประถมก็ยังคงมีการเพิ่มในอัตราที่เท่าเดิม ทำให้จำนวนครูต่อนักเรียนมีเพียง 1:19 เท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับนานาประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าจำนวนครูประถมของไทยล้นกรอบที่จำเป็น ในขณะที่ครูระดับมัธยมกลับขาดแคลน...”¹²

ในขณะที่ สมเกียรติ ชอบผล ได้ให้เหตุผลการขยายตัวของกำลังคนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในทางตรงกันข้ามดังนี้

“...การที่อัตราการเกิดของเด็กได้ลดลง แต่ปรากฏว่าจำนวนข้าราชการครูประถมไม่มีการลดลงนั้น เพราะว่าถึงอัตราการเกิดจะลดลงแต่ถ้าไปดูข้อมูลด้านประชากรแล้ว จะเห็นได้

¹² สัมภาษณ์ บุญแสง ชีรภากร, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 6 สำนักงาน ก.พ., 25 กันยายน 2541.

ว่าฐานมันใหญ่ขึ้น แม้ว่าอัตราการเกิดมีเพียง 1-1.5% ก็จริง ในช่วง baby bloom สมมติว่าในช่วงนั้นมีฐาน 500,000 คน แต่ช่วงนี้มีฐานเป็นล้านคน จึงต้องดูที่ฐานของประชากรไม่ใช่ดูที่อัตราการเกิดของประชากรอย่างเดียว จะเห็นว่าเด็กที่เข้า ป. 1 จำนวนก็ไม่ได้ลดลง"¹³

จากการศึกษาข้อเท็จจริงของจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาปีที่ 1 พบว่า จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาปีที่ 1 มีจำนวนที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปีการศึกษา 2536-2538 มีจำนวนนักเรียน 1,137,051 คน 994,261 คน และ 983,022 คน ตามลำดับ คิดเป็นอัตราส่วนที่ลดลงคือ 13.55 % ซึ่งถือเป็นข้อมูลที่ผูกพันกับบทสัมภาษณ์ของข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติข้างต้น สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 5.9

ตารางที่ 5.9 จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษา ปีการศึกษา 2536-2538

ระดับ	ปีการศึกษา			ร้อยละที่เพิ่มขึ้น/ ลดลง จากปี 2536
	2536	2537	2538	
ประถมศึกษาปีที่ 1	1,137,051	994,261	983,022	-13.55
ประถมศึกษาปีที่ 2	1,014,325	944,100	892,977	-11.96
ประถมศึกษาปีที่ 3	990,615	970,056	892,968	-9.86
ประถมศึกษาปีที่ 4	1,007,545	956,469	917,638	-8.92
ประถมศึกษาปีที่ 5	1,034,416	977,593	906,977	12.32
ประถมศึกษาปีที่ 6	1,009,359	983,523	906,613	-10.18
รวม	6,113,311	5,826,002	5,500,195	-10.03

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากสำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงศึกษาธิการ

จากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่า จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาที่มีอัตราที่ลดลงในทุกระดับชั้น เมื่อเปรียบเทียบจำนวนนักเรียนกับการขยายตัวของข้าราชการครูในกระทรวงศึกษาธิการพบว่า การขยายตัวของอัตรากำลังคนในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีจำนวนที่ลดลงเช่นเดียวกับจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษา โดยในปี พ.ศ. 2540 มีจำนวนครูลดลงจากปี พ.ศ. 2536 เป็นจำนวน 8,971 คน คิดเป็นอัตราส่วนที่ลดลงจากปี พ.ศ. 2536-2540 คือ 2.47 % หรือโดยเฉลี่ยลดลงปีละ 0.62 % จำนวนข้า

¹³สัมภาษณ์ สมเกียรติ ชอบผล, ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 13 มกราคม 2542.

ราชการครูในสังกัดกรมสามัญซึ่งรับผิดชอบนักเรียนระดับมัธยมศึกษา มีจำนวนที่เพิ่มขึ้นโดยในปี พ.ศ. 2540 มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2536 จำนวน 15,584 คน คิดเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2536-2540 คือ 14.77% หรือโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 3.51% ดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 5.10

ตารางที่ 5.10 จำนวนครู/อาจารย์ จำแนกตามสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ ปีการศึกษา 2536 - 2540

สังกัด	ปีการศึกษา					ร้อยละแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น/ลดลง จากปี 2536
	2536	2537	2538	2539	2540	
กรมสามัญศึกษา	105,544	109,721	115,503	119,542	121,128	14.77
สำนักงานคกก.การประถมศึกษา	363,386	358,775	356,933	355,298	354,415	-2.47
กรมอาชีวศึกษา	16,091	16,660	17,219	17,875	18,207	13.15
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	3,835	3,893	3,556	4,170	4,566	19.06
สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ	6,496	6,758	7,221	7,182	7,170	10.38
กรมศิลปากร	867	1,059	1,059	1,059	1,074	23.88
กรมพลศึกษา	622	627	706	701	844	35.69
สำนักงานคกก.ศึกษาเอกชน	69,830	72,458	76,791	81,858	85,827	22.91
รวม	566,671	569,651	578,988	587,685	593,827	4.79

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อเปรียบเทียบ อัตราส่วนที่ลดลงระหว่างนักเรียนระดับประถมกับข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะพบว่าสัดส่วนจำนวนนักเรียนมีการลดลงมากกว่าจำนวนครูถึง 6 เท่า กล่าวคือ จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาโดยเฉลี่ยลดลงปีละ 3.60% ในขณะที่จำนวนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติลดลงเฉลี่ยปีละ 0.62% เท่านั้น สำหรับระดับมัธยมศึกษาพบว่า จำนวนนักเรียนมีการเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่มากกว่าจำนวนข้าราชการครูสังกัดกรมสามัญศึกษา โดยจำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 10.79% นักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 12.16% ในขณะที่ข้าราชการครูสังกัดกรมสามัญศึกษาเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 3.51 เท่า นั้น แม้ว่าอัตรากำลังข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะมีอัตราที่ลดลง แต่ก็เป็นการเคลื่อนไหวที่เชื่องช้า ในขณะที่จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาที่มีอัตราการลดลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งสวนทางกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาที่มีอัตราสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่อัตราการเพิ่มของข้าราชการครูสังกัดกรมสามัญยังมีการเพิ่มค่อนข้างเชื่องช้า เป็นเหตุให้ข้าราชการครูสังกัดกรมสามัญศึกษาขาดแคลน ในขณะที่ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอัตรากำลังที่เกินกรอบ

นอกจากการขยายกำลังคนในระดับประถมศึกษาแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติยังขยายภารกิจด้านการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นด้วย โดยให้เหตุผลว่า เพื่อตอบสนองแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ซึ่งขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 12 ปี ด้วย ดังเช่น นิราศ สร้างนิทร รองเลขาธิการ ก.ค. ได้ให้เหตุผลดังนี้

“...การขยายโอกาสทางการศึกษา ส.ป.ช. ได้เพิ่มครูในระดับก่อนประถมก่อน ต่อมา ส.ป.ช. ก็มาเปิดสอนระดับม.ต้น เพราะอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมของประเทศเรายังอยู่ในอัตราที่ต่ำ แล้วทางกรมสามัญฯ จะไปเปิดโรงเรียนชั้นมัธยมทั้งหมดก็ไม่ได้ ส.ป.ช.ก็ช่วยเปิดให้ เป็นข้อตกลงกันในการแบ่งพื้นที่ว่าตรงนี้ใครเป็นผู้ดูแล...”¹⁴

ในประเด็นเดียวกันนี้ ศ.ดร. ปรัชญา เวสารัชช์ ได้ให้ทัศนะ ดังนี้

“...ในสภาวะที่ประชากรเพิ่มเราต้องการครูเพิ่ม แต่ตอนนั้นมันเป็นภาวะที่ประชากรลด มันก็น่าจะไปลดในระดับของประถมและก็ไปเพิ่มที่ระดับมัธยม แต่กลับไปเพิ่มที่ครูประถมไม่ไปเพิ่มครูมัธยม หมายความว่าโรงเรียนมัธยมเหล่านั้นไม่สามารถรองรับนักเรียนในไซหรือไม่ว่า มันก็ไม่ใช่โรงเรียนมัธยมยังเพิ่มได้อยู่แต่ก็ไม่ไปเพิ่ม ส.ป.ช.ก็มาเปิดชั้นเรียนเอง แล้วถ้าดูของจริงแล้วจะพบว่า นักเรียนระดับมัธยมของโรงเรียนประถมมันมีนักเรียนเพียงไม่กี่คน มันอาจเป็นเหตุผลว่าต้องการจะเกลี้ยครูประถมซึ่งนักเรียนน้อยเอามาดูแลตรงนี้ เพราะการตั้งหน่วยงานใหม่บางทีก็เป็นเหตุผลเพื่อที่จะโยกครูมาเป็นผู้บริหาร ต้องอย่าลืมว่าจำนวนครูที่มันเยอะเพิ่มตำแหน่งขึ้นมาตำแหน่งหนึ่งมันเพิ่มคุณมาตั้งเท่าไร...”¹⁵

บทสัมภาษณ์ที่มีความขัดแย้งกันข้างต้น ให้ข้อสังเกตว่า การขยายโอกาสทางการศึกษาตามนโยบายของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดความต้องการกำลังคนด้านการศึกษามากขึ้น โดยมีเหตุผลทางการเมืองของหน่วยงานราชการอยู่เบื้องหลัง โดยนัยสำคัญแล้ว การเพิ่มกำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการควรเพิ่มกำลังคนในส่วนการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และลดกำลังคนในส่วนการศึกษาระดับประถมศึกษา เนื่องจากมีจำนวนนักเรียนที่ลดลง แต่ในทางปฏิบัติกลับมีการเพิ่มกำลังครูระดับประถมศึกษาเป็นจำนวนมากในอัตราที่เท่าเทียมกับการเพิ่มของกำลังคนระดับมัธยมศึกษา โดยข้อเท็จจริงแล้ว กำลังคนข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีกำลังคนที่เกินอยู่แล้ว สังเกตได้จากอัตราส่วนของนักเรียนต่อครูมีสัดส่วน 19 : 1 เท่านั้น ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูกำหนดไว้ในอัตราส่วน 25 : 1 แต่กลับปรากฏว่ามีการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2537-2541 เป็นจำนวน 4,100 อัตรา ซึ่งการเพิ่มอัตรา

¹⁴สัมภาษณ์ นิราศ สร้างนิทร, รองเลขาธิการ ก.ค., 19 มกราคม 2542.

¹⁵สัมภาษณ์ ปรัชญา เวสารัชช์, ที่ปรึกษาสำนักงาน ก.พ., 20 ธันวาคม 2541.

ข้าราชการครูระดับประถมศึกษาถือเป็นสัดส่วนที่ผกผันกับจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนลดลงในทุกปี

การเพิ่มขึ้นของอัตรากำลังดังกล่าว นอกจากจะเป็นผลดีของหน่วยงานในแง่การเพิ่มตำแหน่งแล้วยังส่งผลให้หน่วยงานได้รับงบประมาณที่เพิ่มขึ้นด้วย จากการศึกษพบว่า รายจ่ายของกระทรวงศึกษาธิการกว่า 80 % เป็นรายจ่ายประจำ ซึ่งเป็นส่วนของรายจ่ายด้านเงินเดือน สวัสดิการ และค่าจ้างของกำลังคน และมีจำนวนเงินเพิ่มขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปี พ.ศ. 2534-2539 มีอัตราเพิ่มสูงถึงร้อยละ 111.8 สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 5.11

ตารางที่ 5.11 แนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำของกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ 2534-2539

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายทั้งหมด	งบประมาณรายจ่ายประจำ		
		จำนวน	อัตราส่วนจากงบประมาณรายจ่าย	ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นจากปี 2534
2534	75,967.9	63,309.2	83.6	-
2535	86,576.9	69,309.2	80.1	9.48
2536	109,869.7	90,665.0	82.5	43.21
2537	121,973.1	98,847.4	81.0	56.14
2538	135,309.0	108,482.7	80.2	71.35
2539	167,560.4	134,130.7	80.0	111.8

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากสำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงศึกษาธิการ

จากข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นว่า จำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำที่เพิ่มขึ้นทุกปีนี้เป็นผลจากการขยายตัวของกำลังคน กล่าวได้ว่า ส่วนราชการมีแนวโน้มที่จะขยายกำลังคนเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการท่านหนึ่ง ที่ว่า

“...การเพิ่มครูเป็นความต้องการเพื่อให้ได้งบประมาณที่เพิ่มขึ้นด้วย เพราะเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณหากเงินงบประมาณที่ถูกจัดสรรให้เหลือก็ต้องส่งคืนคลัง กระทรวงศึกษาธิการค่าใช้จ่ายที่มีจำนวนมากที่สุดก็คือค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนเพราะใช้กำลังคนเป็นหลักในการปฏิบัติงาน

ดังนั้นหากใช้งบประมาณไม่หมด ด้ก็ไม่ต้องจะเอาไปลงทุนในส่วนใดก็เอาไปเพิ่มที่ครู ซึ่งจะทำให้ได้งบประมาณเพิ่มขึ้นด้วย..."¹⁶

พิจารณาได้ว่า การขยายภารกิจด้านการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ นอกจากจะก่อให้เกิดการขยายตัวของกำลังคนซึ่งทำให้ได้งบประมาณที่เพิ่มขึ้น ยังเป็นการเพิ่มความก้าวหน้าให้แก่ผู้บริหารในการได้รับตำแหน่งที่สูงขึ้นอีกด้วย ด้วยผลประโยชน์ดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลทางการเมืองที่หน่วยงานราชการได้ใช้ภารกิจการขยายบทบาทของภาครัฐด้านการศึกษาเป็นข้ออ้างในการเพิ่มกำลังคน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเพิ่มอัตรากำลังคนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นการใช้ภารกิจของรัฐบาลเป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตามนโยบายกำลังคน เพื่อคงไว้ซึ่งงบประมาณ ตำแหน่ง และอำนาจ

ทั้งนี้ ข้าราชการระดับสูงสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการเองก็ได้ในข้อเท็จจริงในประเด็นเกี่ยวกับกำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

"...ความจริงทุกหน่วยงานมีอัตรากำลังคนที่เกิน แต่มักจะอ้างว่าหน่วยงานของตนขาดกำลังคน หรือคนไม่เพียงพอกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น การจะลดกำลังคนก็สามารถทำได้ยาก หน่วยงานของเราที่เคยมีการศึกษาร่วมกับสำนักงาน ก.พ. ในการจัดทำมาตรการเพื่อลดกำลังคน แต่พอเข้าไปประชุมระดับผู้บริหารก็ปรากฏว่าเรื่องเจียบหาย การเกลี้ยกำลังคนก็ยังไม่สามารถทำได้คล่องตัว เป็นเรื่องที่ลำบาก ที่ผ่านมากำลังคนด้านนี้ ต้องยอมรับว่าเป็นเรื่องที่เตอะต้องได้ยาก ข้าราชการบางหน่วยงานขาดบางหน่วยเกิน แต่ไม่สามารถเกลี้ยได้ เพราะเป็นเรื่องของความพึงพอใจของแต่ละบุคคลและหัวหน้าส่วนราชการ...ถ้าเราสามารถจัดการบริหารในส่วนนี้ได้ การลดอัตรากำลังไม่ส่งผลต่อการบริหารงานภายในกระทรวงศึกษาธิการอย่างแน่นอน แต่ปัญหาที่มีในตอนนี้เป็นคือ ครูในส่วนภูมิภาคบางโรงเรียนก็มีครูล้น บางโรงเรียนก็มีครูขาด เนื่องจากตามเกณฑ์การจัดตั้งโรงเรียนของ ก.ค. กำหนดให้โรงเรียนหนึ่งต้องมีครูอย่างน้อย 7 คน ครูใหญ่ 1 คน ครูประจำชั้นต้องมีครบทุกระดับชั้นรวม 6 คน แต่เท่าที่ผมไปตรวจดูพบว่า บางโรงเรียนก็ไม่มีนักเรียนครบทุกระดับชั้น บางโรงเรียนมีนักเรียนเพียงยี่สิบสามคน จึงทำให้อัตราครูเกิน ทั้งที่จริงๆ แล้วครูคนหนึ่งอาจสอนได้หลายระดับชั้นในกรณีที่มีเด็กน้อย ผมเคยไปตรวจดูงานตอนสร้างเขื่อนเขาแหลม เห็นโรงเรียนหนึ่ง มีเด็กอยู่ประมาณ 20 คน มี 4 ระดับชั้น แต่มีครูอยู่แค่คนเดียว เขาก็สามารถสอนได้"

¹⁶สัมภาษณ์ นาย ข, ข้าราชการระดับ 9 กระทรวงศึกษาธิการ, 3 พฤศจิกายน 2541.

จากทหสัมภาษณั้ข้างต้น สรุปลั้ได้ว่า ก้าล้งคนของกระทรวงศึษาธิการตามข้อเห็จจรั้งมีก้าล้งคนทึ่เก็นในบางหน่วยงานและขาดในบางหน่วยงาน หากมีกัการจั้ดการบรึหารงานบุคคลให้ดีก้าล้งคนทึ่มีอยู่เด็มนั้ก็ จะสามารถปฏิบัติภารกิจทึ่เพิ่มใหม่ได้โดยไม่มีผลกระทบต่อก้าล้งคนแต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติ ส่วนราชการ ส่วนใหญ่จะขอก้าล้งคนเพิ่มขึ้้นโดยการอ้า้งภารกิจทึ่มีต่อรั้ฐบาล โดยไม่มีกัการพึจารณาลดภารกิจทึ่น้อยขององคั้ กรตนเอง ซึ้่งแน่อนว่า การเพิ่มก้าล้งคนทำให้ได้รั้งบประมาณั้เพิ่มขึ้้นส่วนราชการย่อมมีแนวโน้มนั้ที่จะขยาย ตัวของก้าล้งคนนั้เอง

นอกจากนั้ กระทรวงศึษาธิการยังได้มีกัการแบ่งส่วนราชการของกรมสามัญศึษาขึ้้นใหม่ โดยมี กัการขยายหน่วยงานเพิ่มขึ้้น จากกองการศึษาพิเศษได้แบ่งออกเป็้น 2 กอง คึ้อ กองการศึษาเพื่อคนพิการ และกองการศึษาสงเคราะห์ โดยให้เหตุผลและความจำเป็น ดังนั้¹⁷

1. ตามความในรั้ฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43, 53, 55 และ 80 ได้ให้ความสำคัญแก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้พิการเป็นอย่างมาก โดยได้ระบุสิทธิของบุคคลทึ่จะได้รับการศึษาขึ้้น พื้นฐาน การบริการ และการช่วยเหลือ สงเคราะห์ของรั้ฐอย่างทัว่ถึง มีคุณภาพและการเท่าเทียมกัน ซึ้่งปัจจุบัน ยังไม่ได้ดำเนินกัการให้เป็นไปตามเจตนารมณั้ดังกล่าวอย่างเป็้นรูปธรรม

2. ตามพระราชบัญญัติพื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พุทธศักราช 2534 มาตรา 15 (2) กำหนดให้ กระทรวงศึษาธิการ จั้ดบริการในการสงเคราะห์ พัฒนา และพื้นฟูสมรรถภาพคนพิการด้านการศึษา ทั้งภาค บั้งคับ การศึษาอาชีพ และอุดมศึษาตามความเหมาะสม โดยถึ้อว่าคนพิการเป็้นทรัพยากรส่วนหนึ่ของ ประเทศทึ่จะได้รับการคู้มครอง สงเคราะห์ พัฒนา และพื้นฟูสมรรถภาพทางการศึษา ควบคู่ไปกัด้านอื่่นๆ ซึ้่งปัจจุบันดำเนินกัการได้ในระบบหนึ่เท่านั้น

3. ปัจจุบันกลุ่มผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสมีความตื่นตัวในด้านสิทธิของตนเองตามรั้ฐธรรมนูญอย่าง มาก โดยเฉพาะการรับบริการทางการศึษาของผู้พิการ ซึ้่งปัจจุบันสามารถจั้ดได้ประมาณร้อยละ 5 ของผู้ พิการทั้งหมดเท่านั้น หากจะจั้ดบริการทางการศึษาให้ได้ทัว่ถึง เป็้นระบบและมีคุณภาพแล้ว ภาระงานใน ความรับผิดชอบทึ่ต้องขยายเพิ่มขึ้้นจะเก็นกั ลัษ ของหน่วยงานระดับกองซึ้่งรับผิดชอบทั้งการจั้ดการศึษา สงเคราะห์สำหรับผู้ด้อยโอกาส และการจั้ดการศึษาพิเศษสำหรับคนพิการ ดังทึ่กองการศึษาพิเศษดำเนิน กัการอยู่ในปัจจุบัน

¹⁷กระทรวงศึษาธิการ, "หนังสือทึ่ ศธ 0202/760 เรื่องการขอปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการของกรมสามัญศึษา กระทรวงศึษาธิการ," 6 กรกฎาคม 2541.

4. การดำเนินงานในการจัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาสและผู้พิการ มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งในด้านกลุ่มเป้าหมาย ความรู้ความชำนาญของบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการจัดการเรียนการสอน หากปริมาณงานที่รับผิดชอบเพิ่มมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สมควรจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานในแต่ละด้านเป็นการเฉพาะ จึงจะทำให้การจัดบริการมีคุณภาพ ทั้งถึง และเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย

จากเหตุผลข้างต้น หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ดังนี้¹⁸

มาตรา 4 คัดค้านความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 43 (วรรค 1) บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

มาตรา 53 (วรรค 2) เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 55 บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 80 (วรรค 2) รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ด้อยโอกาสและผู้พิการพบว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้มีการระบุให้มีการจัดหน่วยงานขึ้นมาแต่อย่างใด การที่รัฐต้องให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าเทียมกันมิได้หมายความว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับงานแต่ละด้านเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ โดยข้อเท็จจริงแล้ว กรมสามัญศึกษาได้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านนี้อยู่แต่เดิมแล้วคือ กองการศึกษาพิเศษ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลการจัดการศึกษาให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้พิการ เพื่อเปิดโอกาสให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้พิการให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีโอกาสได้รับการศึกษาในระดับสูงขึ้น การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่มิได้ทำให้ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้พิการได้รับการบริการด้านการศึกษาโดยตรงแต่อย่างใด แต่เป็นผลดีต่อองค์กรในแง่การได้รับตำแหน่งผู้อำนวยการกองเพิ่มขึ้น เพราะกองที่จัดตั้งขึ้นนั้นทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานงานเท่านั้น ในขณะที่โรงเรียนจะทำหน้าที่ใน

¹⁸คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2540), หน้า 3-25.

การให้บริการด้านการศึกษาโดยตรง หากส่วนราชการมีความต้องการขยายโอกาสให้แก่ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง ควรจะเพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอนภายในโรงเรียนผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสมากกว่า ดังเช่นบทสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการท่านหนึ่ง ซึ่งให้ทัศนะที่สอดคล้องกับลักษณะข้างต้น ดังนี้

“...การตั้งกองการศึกษาเพื่อคนพิการและกองการศึกษาสงเคราะห์ ผมเห็นว่ายังไม่มี ความจำเป็น เพราะกองไม่ได้ทำหน้าที่ในการปฏิบัติ เป็นเพียงผู้ประสานเท่านั้น โรงเรียนต่างหากที่จะเป็นผู้จัดการศึกษา เราจึงควรลงเป็นสนับสนุนโรงเรียนให้มีการพัฒนามากกว่า แล้วหน่วยงานด้านนี้ก็มีความเดิมที่รับผิดชอบอยู่แล้ว จึงยังไม่เห็นมีความจำเป็นในการจัดตั้งขึ้น”¹⁹

นอกจากนี้ ข้าราชการสังกัดสำนักงาน ก.พ. ท่านหนึ่ง ก็ได้ให้ความคิดเห็นในลักษณะเดียวกันว่า

“...การที่กระทรวงศึกษาธิการอ้างว่า การจัดตั้งกองการศึกษาพิเศษและกองการศึกษาสงเคราะห์เป็นการจัดตั้งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ในความเป็นจริงรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นโดยตรง เพียงแต่เป็นการให้โอกาสแก่คนด้อยโอกาสเท่านั้น สามารถตั้งขึ้นได้หากเห็นสมควร ในกรณีนี้มีมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 14 ตุลาคม 2540 และ 3 กันยายน 2541 ว่าให้มีการจัดตั้งหน่วยงานราชการขึ้นอีก เว้นแต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการทางกระทรวงศึกษาฯ จึงได้อ้างประเด็นนี้ในการขอจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้น...”²⁰

การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ของกรมสามัญศึกษา แม้ว่าจะไม่มีการเพิ่มอัตรากำลังคน แต่ใช้การเกลี้ยกำลังคนจากหน่วยงานเดิมและหน่วยงานอื่นๆ ทำให้กำลังคนหยุดการขยายตัวในเชิงปริมาณ อย่างไรก็ตาม การขยายหน่วยงานจะทำให้มีตำแหน่งเพิ่มขึ้น เท่ากับเป็นการขยายตำแหน่งที่จะข้าราชการเติบโตขึ้นแทน เนื่องจากการตั้งกองจะต้องมีตำแหน่งผู้อำนวยการเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งตำแหน่ง แม้ว่าจะมีการเกลี้ยกำลังคนแต่ตำแหน่งเหล่านี้ยังคงเพิ่มขึ้น อันเป็นผลให้รัฐต้องเสียงบประมาณรายจ่ายประจำเพิ่มขึ้น จากเดิมรัฐจ่ายเงินประจำตำแหน่งเพียงตำแหน่งเดียวเป็นเงิน 5,600 บาท หากมีผู้อำนวยการกองเพิ่มขึ้นเป็น 2 คน รัฐก็ต้องจ่ายค่าเงินประจำตำแหน่งเป็น 12,000 บาท

การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ในที่นี้จึงน่าจะเป็นการอ้างภารกิจตามรัฐธรรมนูญ ตามข้อเท็จจริง กรมสามัญศึกษามีหน่วยงานเดิมที่รับผิดชอบภารกิจด้านนี้อยู่แล้วคือ กองการศึกษาพิเศษ การขยายตัวและการจัดตั้งกองใหม่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คาบเกี่ยวกับกองเดิม จึงเท่ากับเป็นการยกฐานะจากงานที่มีอยู่เดิม ซึ่งไม่ได้มีการ

¹⁹สัมภาษณ์ นาย ค. ข้าราชการระดับ 8 กระทรวงศึกษาธิการ, 13 มกราคม 2542.

²⁰สัมภาษณ์ นาย ก. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 6 สำนักงาน ก.พ., 26 มิถุนายน 2541.

กิจที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด กล่าวได้ว่า การขยายตัวเป็นการอ้างภารกิจเพื่อนำมาซึ่งตำแหน่งและงบประมาณที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง

จากกรณีการขยายตัวของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรณีการแบ่งส่วนราชการของกรมสามัญศึกษาขึ้นใหม่ แสดงให้เห็นว่า กระทรวงศึกษาธิการได้ใช้ภารกิจที่เพิ่มขึ้นเป็นข้ออ้างในการขอขยายกำลังคนเพิ่มขึ้น โดยมีได้เกลี้ยอัตรากำลังคนไปสู่ส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง และการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ เป็นการยกฐานะหน่วยงานที่มีอยู่เดิม มีใช้ภารกิจที่เพิ่มแต่อย่างใด ปรากฏการณ์เช่นนี้พิจารณาได้ว่า กระทรวงศึกษาธิการอ้างภารกิจโดยมีผลประโยชน์ของหน่วยงานอยู่เบื้องหลัง

การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองการปกครองมาเป็นเวลาช้านาน โดยมีฐานะและบทบาทเป็นแกนนำสำคัญของภาครัฐบาลในการบริหารการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง กิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และการอำนวยความสะดวก และมีหน่วยราชการในสังกัดจำนวนมาก ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นร่วมกันรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติอย่างกว้างขวาง สำหรับโครงสร้างกระทรวงมหาดไทยในส่วนกลาง ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ พ.ศ. 2537 กระทรวงมหาดไทยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 10 หน่วยงาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้²¹

1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ ราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง รวมถึงงานด้านกฎหมาย งานนโยบายและแผนมหาดไทย งานประมวลข้อมูลและเอกสารมหาดไทย
3. กรมการปกครอง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับ การบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน งานด้านการป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงภายในของประเทศและการอาสารักษาดินแดน อำนาจการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง งานด้านทะเบียนราษฎร ประสานงานระดับจังหวัดและอำเภอ กิ่งอำเภอ

²¹กฤษฎีกาและระเบียบ สำนักงาน ก.พ., รวมกฎหมายแบ่งส่วนราชการในกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กองกลาง สำนักงาน ก.พ., 2541), หน้า 1-56.

ตำบล หมู่บ้าน กำกับดูแลการบริหารงานการปกครองท้องถิ่น กำกับดูแลการจัดการศึกษาของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

4. กรมการพัฒนาชุมชน มีอำนาจหน้าที่ให้การศึกษและพัฒนากระบวนการเรียนรู้ โดยเฉพาะการปลูกฝังวิถีประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน โดยจัดตั้งและพัฒนากลุ่มประชาชนเป้าหมายเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้

5. กรมที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน อาคารชุด การควบคุมการจัดสรรที่ดิน ช่างรังวัดเอกชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ และการพิมพ์แบบพิมพ์

6. กรมโยธาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน อาทิเช่น ถนน สะพาน อาคาร ท่าเทียบเรือ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบระบายน้ำ การจัดหา น้ำสะอาด และการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค เป็นต้น

7. กรมราชทัณฑ์ มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย และดำเนินการเกี่ยวกับการสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง

8. กรมการผังเมือง มีอำนาจหน้าที่วางและจัดทำผังเมืองประเภทอื่นๆ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังนั้นๆ รวมทั้งพิจารณาความเหมาะสมด้านผังเมืองในการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

9. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท มีอำนาจหน้าที่ก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษาทางหลวงชนบท แหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในชนบท ฝึกอบรมและพัฒนากลุ่มเยาวชนอายุระหว่าง 15-25 ปี ให้มีบทบาทในการพัฒนาชนบท รวมทั้งสนับสนุนและประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพและรายได้ของชาวชนบทในพื้นที่ที่มีการก่อสร้างทางหลวงชนบทและแหล่งน้ำ

10. กรมตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน รักษากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำผิดในทางอาญา บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน และรักษาผลประโยชน์แก่สาธารณชน

หากพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย กล่าวได้ว่า กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิดทุกระดับ ทั้งด้าน

สังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองการปกครอง ด้านสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ด้านการอำนวยการยุติธรรม

สภาพการณ์กำลังคนของกระทรวงมหาดไทย

ด้วยภารกิจที่ครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเกือบทุกด้าน จึงทำให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีขนาดใหญ่และมีกำลังคนจำนวนมากรองจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยในปี พ.ศ. 2540 ได้มีจำนวนกำลังคนทั้งสิ้น 305,263 คน ซึ่งกำลังคนส่วนใหญ่ปฏิบัติงานอยู่ในกรมใหญ่สำคัญๆ 5 กรม คือ กรมตำรวจ 224,509 คน กรมการปกครอง 22,724 คน กรมที่ดิน 14,664 คน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท 13,417 คน และกรมราชทัณฑ์ 10,715 คน การที่ข้าราชการส่วนใหญ่กระจายอยู่ในกรมเหล่านี้ เนื่องจากลักษณะงานของกรมเป็นงานปฏิบัติการทั้งในฐานะของพนักงานที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย หรือเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการและอำนวยความสะดวกต่อประชาชน และอีกส่วนหนึ่งเป็นงานด้านการพัฒนา

สำหรับบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านวิชาการ ได้แก่ กรมโยธาธิการ 4,667 คน ส่วนที่เหลือคือ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 4,120 คน ทำหน้าที่ให้อำนวยการด้านการบริหาร และกรมการผังเมือง 922 คน ทำหน้าที่วิชาการด้านการวางแผน ดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 5.12

ตารางที่ 5.12 เปรียบเทียบอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างประจำในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จำแนกรายกรม ปีงบประมาณ 2538-2540

กรม	ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539			ร้อยละที่เพิ่ม ขึ้น/ลดลง ปี 2538-2539	ปีงบประมาณ 2540			ร้อยละที่เพิ่ม ขึ้น/ลดลง ปี 2539-2540
	ข้าราชการ	ลูกจ้าง ประจำ	รวม	ข้าราชการ	ลูกจ้าง ประจำ	รวม		ข้าราชการ	ลูกจ้าง ประจำ	รวม	
สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี	22	-	22	22	-	22	0	22	-	22	0
สำนักงานปลัดกระทรวง	3,106	901	4,007	3,082	903	3,985	-0.54	3,218	902	4,120	3.39
กรมการปกครอง	21,038	1,224	22,262	21,393	1,224	22,617	1.60	21,470	1,254	22,724	0.47
กรมพัฒนาชุมชน	9,055	491	9,546	9,055	491	9,546	0	9,015	488	9,503	-0.45
กรมตำรวจ	207,391	2,481	209,872	225,272	2,607	227,879	8.58	222,041	2,468	224,509	-1.48
กรมที่ดิน	12,722	1,596	14,318	13,070	1,555	14,625	2.14	13,070	1,594	14,664	0.27
กรมโยธาธิการ	3,198	1,402	4,600	3,190	1,402	4,592	-0.17	3,265	1,402	4,667	1.63
กรมราชทัณฑ์	10,003	318	10,321	10,003	318	10,321	0	10,401	314	10,715	3.82
กรมการผังเมือง	724	123	847	799	129	928	9.57	799	123	922	-0.65
สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	6,444	7,010	13,454	6,516	7,017	13,533	0.59	6,515	6,902	13,417	-0.86
รวม	283,703	15,546	289,249	292,402	15,646	308,048	6.50	289,816	15,447	305,263	-0.90

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ : ไม่รวมข้าราชการกรุงเทพมหานคร

จากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยมีอัตรากำลังในช่วงปี พ.ศ. 2538-2540 คือ 289,249 อัตรา 308,048 อัตรา และ 305,263 อัตรา ตามลำดับ ซึ่งมีการเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงปี พ.ศ. 2538-2539 จำนวน 18,499 อัตรา คิดเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้น 6.50% แต่มีจำนวนกำลังคนที่ลดลงในปี พ.ศ. 2540 จำนวน 2,785 อัตรา คิดเป็นอัตราส่วนที่ลดลง 0.90% อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ดังกล่าวมิได้สะท้อนการลดสัดส่วนของข้าราชการมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2539

หากพิจารณาควบคู่กับการนำมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐไปปฏิบัติ พบว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีการขอยกเว้นตำแหน่งจากการเกษียณจากปีงบประมาณ 2537-2540 จำนวน 2,815 อัตรา ซึ่งได้รับการยกเว้นตำแหน่งจากการเกษียณเป็นจำนวน 2,787 อัตรา คิดเป็นอัตราส่วนที่ได้รับการยกเว้นถึง 99.00% สำหรับการขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่มีจำนวนคำขอยกเว้นเข้ามายังคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐจำนวน 42,027 อัตรา โดยได้รับการพิจารณาที่กำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่จำนวน 17,241 อัตรา คิดเป็นอัตราส่วนที่ได้ออกอนุมัติ 41.02% กล่าวได้ว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ดำเนินนโยบายกำลังคนไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ ดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 5.13

ตารางที่ 5.13 การพิจารณาคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐเรื่องการขอยกเว้นการยุบเลิกอัตราจากผลการเกษียณ และการขอกำหนดอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ของข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จำแนกตามกรม

ส่วนราชการ	อัตราจากผลการเกษียณ ปีงบประมาณ 2537 -2540			อัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ ปีงบประมาณ 2537-2541		
	คำขอ	ยกเว้นการ	ยุบเลิก	คำขอ	อนุมัติอัตรา	ไม่ได้รับการ
		ยุบเลิก			เพิ่มใหม่	
สำนักงานปลัดกระทรวง	101	97	4	375	92	283
กรมการปกครอง	527	517	10	5,766	39	5,727
กรมการพัฒนาชุมชน	153	152	1	576	0	576
กรมที่ดิน	325	321	4	1,605	74	1,531
กรมโยธาธิการ	40	39	1	618	0	618
กรมราชทัณฑ์	262	260	2	6,751	1,447	5,304
กรมการผังเมือง*	0	0	0	334	63	271
สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	82	76	6	0	0	0
กรมตำรวจ	1,325	1,325	28	25,502	15,526	9,976
กรุงเทพมหานคร*	-	-	-	500	0	500
รวม	2,815	2,787	28	42,027	17,241	24,786

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

หมายเหตุ : 1. สํารวจ ณ วันที่ 16 มกราคม 2541

2. การขอกำหนดอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ในส่วนราชการกรุงเทพมหานครเป็นของข้าราชการกรุงเทพมหานคร
3. กรมการผังเมืองมีอัตรากำลังไม่เกิน 1,000 อัตรา จึงไม่จำเป็นต้องยุบเลิกอัตราเกษียณอายุ

จากข้อมูลด้านกำลังคนสังกัดกระทรวงมหาดไทย แสดงให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยนอกจากจะเป็นกระทรวงที่มีความใหญ่โตหลากหลายในแง่ของกิจกรรมหลักแล้ว ยังเป็นกระทรวงใหญ่ที่มีบุคลากรจำนวนมากถึงสามแสนกว่าคน ซึ่งจำนวนนี้ยังไม่นับรวมพนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงานส่วนท้องถิ่น จึงถือได้ว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีบุคลากรจำนวนมาก และยังคงมีการขยายตัวของกำลังคนขึ้นเกือบทุกปี แม้ว่าจะมีการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐแล้วก็ตาม

เหตุผลการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงมหาดไทย

จากการศึกษากำลังคนกระทรวงมหาดไทยในภาพรวม พบว่า กระทรวงมหาดไทยมีขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการขยายตัวของกำลังคนส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นจากหน่วยงานปฏิบัติได้แก่ กรมตำรวจ กรมราชทัณฑ์ กรมที่ดิน สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมการปกครอง

สำหรับการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐนี้ พบว่า ทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยได้มีการขอยกเว้นตำแหน่งการยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุ โดยให้เหตุผลความจำเป็นอันเนื่องมาจากบทบาทของกระทรวงมหาดไทยที่ครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแทบทุกด้าน ตลอดจนงานภารกิจที่ผูกพันกับนโยบายของรัฐบาลซึ่งมีการขยายงานเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้หน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนของทุกส่วนราชการและต้องปฏิบัติตามภารกิจตามนโยบายการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค จึงทำให้ส่วนราชการมีกำลังคนไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานเป็นทุนเดิม การลดอัตรากำลังคนลงไปอีกจะส่งผลกระทบต่อภารกิจที่อาจไม่ประสบผลสำเร็จ แม้ว่าหน่วยงานราชการของกระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการเกลี้ยอัตรากำลังคนแล้วก็ตาม แต่ยังคงขาดอัตรากำลังคนในการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญ จึงเป็นเหตุให้กระทรวงมหาดไทยจำเป็นที่จะต้องขอยกเว้นในการคงตำแหน่งว่างจากการเกษียณอายุ²²

สำหรับกรณีการขอกำหนดอัตราตำแหน่งเพิ่มใหม่ของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย จากการศึกษาเอกสารราชการและการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับบริหารของกระทรวงมหาดไทย สามารถสรุปเหตุผลการขยายตัวของกำลังคน ได้ดังนี้

1. ขาดกำลังคนในการปฏิบัติภารกิจเดิมที่มีงานเพิ่มขึ้น อาทิเช่น กรมราชทัณฑ์มีจำนวนข้าราชการโดยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา มีกรอบอัตราจำนวน 10,062 ตำแหน่ง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2537 กรมราชทัณฑ์ยังคงมีกรอบอัตรากำลังเท่าเดิมโดยไม่เคยได้รับการกำหนดอัตรากำลังเพิ่มแต่อย่างใด ในขณะที่จำนวนผู้ต้องขังเพิ่มมากขึ้นจาก 81,685 คน เป็น 110,074 คน และยังได้จัดตั้งเรือนจำเพิ่มขึ้นใหม่จำนวน 5 แห่ง ซึ่งกรมราชทัณฑ์ต้องเกลี้ยอัตรากำลังจากเรือนจำต่างๆ ไปปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำใหม่ ทำให้อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของแต่ละเรือนจำที่ขาดแคลนอยู่แล้วต้องขาดแคลนเพิ่มขึ้นอีก²³ ด้วยเหตุผลที่ปริมาณงานมีเพิ่มขึ้นจึงจำเป็นต้องกำหนดอัตราตำแหน่งเพิ่มใหม่ นอกจากนี้ กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงก็มีการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่คือ การเพิ่มตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้เหตุผลว่า ปริมาณงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดมีมากยิ่งขึ้นเนื่องจากจากการพัฒนาทางด้านต่างๆ ได้มุ่งสู่ส่วนภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ จึงได้กำหนดให้จังหวัดขนาดเล็กจะมี

²²ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ข, หน้า 273-276.

²³กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, แผนอัตรากำลัง 5 ปี (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2540-2544) (เอกสารอัดสำเนา).

ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการ 2 คน โดยรองผู้ว่าราชการจังหวัดคนที่ 1 รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจและสังคม และคนที่ 2 รับผิดชอบด้านการเมือง การปกครอง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนจังหวัดขนาดใหญ่จะมีตำแหน่งรองผู้ว่าราชการ 3 อัตรา โดยกำหนดให้รองผู้ว่าราชการคนที่ 1 รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจ คนที่ 2 รับผิดชอบด้านสังคม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคนที่ 3 รับผิดชอบด้านการเมืองการปกครอง²⁴

2. การขยายการให้บริการแก่ประชาชน โดยเฉพาะการขยายงานตามนโยบายกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น เป็นผลให้มีการจัดตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี อย่างน้อยปีละ 20 แห่ง²⁵ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่จำเป็นต้องจัดตามมาอย่างน้อย 12 หน่วยงาน แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะได้มีการเกลี้ยอัตรากำลังคนแล้วก็ตามแต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน จึงมีความจำเป็นต้องบรรจุอัตราราชการลงยังอำเภอ กิ่งอำเภอที่ตั้งขึ้นใหม่ให้ตรงตามกรอบอัตรากำลังของฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติงาน ณ อำเภอ และกิ่งอำเภอ

3. การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล อาทิเช่น การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนจังหวัด (ก.ร.อ.จังหวัด) เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของจังหวัดให้เข้มแข็ง ซึ่งแต่เดิมการดำเนินการของ ก.ร.อ.จังหวัด ไม่มีแบบแผนอย่างระบบและไม่มีความต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องจัดตั้งเพื่อให้องค์กรที่ถาวร ส่งผลต้องเพิ่มอัตรากำลังให้มีครบทุกจังหวัด ตามนโยบายของรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย²⁶

4. การปฏิบัติตามภารกิจใหม่ที่เป็นข้อผูกพัน อาทิเช่น กรมที่ดินต้องปฏิบัติตามนโยบายออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ตามข้อสัญญาที่ผูกพันไว้กับธนาคารโลก (World Bank) การขยายงานในสำนักงานที่ดินจังหวัดส่งผลให้ต้องเพิ่มกำลังคนในส่วนภูมิภาค เพื่อรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้น²⁷

²⁴กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท 0203/ว 839 เรื่อง การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด," 8 เมษายน 2536.

²⁵รายละเอียดจากการสัมภาษณ์ บุญแสง ธีรภกร, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 6 สำนักงาน ก.พ., 26 มิถุนายน 2541.

²⁶รายละเอียดจากการสัมภาษณ์ ปวิณ ชำนิประศาสน์, หัวหน้าฝ่ายอัตรากำลังและระบบงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย, 14 ตุลาคม 2541.

²⁷รายละเอียดจากการสัมภาษณ์ ปวิณ ชำนิประศาสน์, หัวหน้าฝ่ายอัตรากำลังและระบบงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย, 14 ตุลาคม 2541.

ข้อเท็จจริงในการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงมหาดไทย

ด้วยภารกิจที่หลากหลายของกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้มีคณะกรรมการข้าราชการที่รับผิดชอบข้าราชการแต่ละด้านอยู่ถึง 5 คณะกรรมการ คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) และคณะกรรมการข้าราชการเทศบาล (ก.ท.) ในที่นี้ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะข้าราชการในความรับผิดชอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เนื่องจากส่วนราชการที่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน ก.พ. มีภารกิจที่รับผิดชอบทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยและสำนักงาน ก.พ. ต่างให้เหตุผลการขยายตัวที่สอดคล้องกันว่า การขยายตัวของกำลังคนฝ่ายพลเรือนของกระทรวงมหาดไทยเป็นผลจากการขยายภารกิจตามนโยบายกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น และการขยายขอบข่ายภารกิจของหน่วยงาน โดยข้อเท็จจริงในเหตุผลดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

1. การขยายตัวของกำลังคนตามนโยบายกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

การขยายตัวของกำลังคนตามนโยบายกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค มักเป็นการเพิ่มกำลังคนจากการตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอที่มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นทุกปีๆ ละ 20 แห่ง ซึ่งเหตุผลความจำเป็นที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย อ้างถึงในการตั้งกิ่งอำเภอ และอำเภอเพิ่มเติมทุกปี ก็คือ ระเบียบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457²⁸ ซึ่งมีเหตุผลความจำเป็นดังนี้

1. การตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอ จะสามารถให้บริการแก่ประชาชนในทุกด้านที่อยู่ในความรับผิดชอบของทุกกระทรวง ทบวง กรม จะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปติดต่อราชการ และประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อราชการมากขึ้น เพราะการแยกตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอจะเป็นการกระจายจำนวนประชากรผู้มารับบริการออกเป็น 2 ส่วน ทำให้ประชาชนเสียเวลารอรับบริการน้อยลง และช่วยอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

2. ความจำเป็นด้านการบริหารการปกครอง เนื่องจากท้องที่อำเภอเดิมกว้างขวาง ห่างไกล มีชุมชนหนาแน่น การคมนาคมไม่สะดวก บางแห่งเป็นท้องที่ป่าเขา ทุรกันดาร การปกครองดูแลเป็นไปโดยยากลำบากไม่ทั่วถึง หรือเป็นท้องที่ชายแดนที่อาจมีปัญหาการเมือง หรือเป็นท้องที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ การตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอจะช่วยอำนวยความสะดวกในการบริหารการปกครองของรัฐมากขึ้น

²⁸ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ซ, หน้า 277-278.

3. กระแสการเรียกร้องของประชาชน ผู้นำท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องการให้จัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอขึ้น โดยมีความต้องการที่จะได้รับการบริการจากรัฐในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เช่น โครงสร้างพื้นฐาน การสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การป้องกันภัยพิบัติต่างๆ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความสะดวกในการบริการต่างๆ และการพัฒนาชนบท

ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2526 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอ ไว้ดังนี้

1. การจัดตั้งกิ่งอำเภอ

- (1) มีจำนวนพลเมืองตั้งแต่ 20,000 คนขึ้นไป
- (2) ประกอบด้วย 5 ตำบลขึ้นไป
- (3) ที่ว่าการอำเภอใหม่ต้องห่างจากที่ว่าการอำเภอเดิมประมาณ 25 กิโลเมตร หรือ 10 กิโลเมตร กรณีที่ต้องมีบริการชุมชนใหญ่
- (4) มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ 50,000 บาทต่อปีขึ้นไป
- (5) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด และสภาจังหวัด

2. การจัดตั้งอำเภอ

- (1) มีจำนวนพลเมืองตั้งแต่ 25,000 คนขึ้นไป
- (2) ได้ยกฐานะจากกิ่งอำเภอที่ตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือไม่น้อยกว่า 3 ปี ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็น
- (3) มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ 100,000 บาทต่อปีขึ้นไป
- (4) ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและสภาจังหวัด

3. ข้อยกเว้นสำหรับการจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอ

- (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ
- (2) เป็นสภาพท้องที่ชายแดนที่มีหรืออาจจะมีปัญหาทางการเมืองเป็นสภาพท้องที่ป่าเขาหรือทุรกันดาร

การจัดตั้งกิ่งอำเภอ และอำเภอขึ้นใหม่ในทุกๆ ปี ได้ก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

1. ปัญหาด้านงบประมาณ โดยเฉพาะงบประมาณค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ บ้านพักข้าราชการ ค่าสาธารณูปโภค ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ และค่าเงินเดือน และค่าจ้างประจำ

ใน 1 ปี รวมแล้วเป็นเงินประมาณ 12.54 ล้านบาทต่อการตั้งกิ่งอำเภอ/อำเภอ 1 แห่ง ดังนั้น แต่ละปีที่มีการจัดตั้งที่ว่าการอำเภอใหม่ 20 แห่ง จะต้องใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างน้อย 250.8 ล้านบาท (ไม่คิดการจัดตั้งอำเภอ เพราะเป็นการยกฐานะจากกิ่งอำเภอเป็นอำเภอ จะไม่เสียค่าใช้จ่ายด้านการก่อสร้าง) ทั้งนี้ ไม่รวมถึงงบประมาณค่าใช้จ่ายของส่วนราชการต่างๆ ที่จะจัดตั้งตามอำเภอ/กิ่งอำเภอตั้งใหม่อย่างน้อย 12 หน่วยงาน คือ สำนักงานสรรพสามิตอำเภอ สำนักงานสรรพากรอำเภอ สำนักงานประมงอำเภอ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ สำนักงานป่าไม้อำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์อำเภอ สถานีตำรวจภูธรอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และสำนักงานสถิติอำเภอ

2. ปัญหาด้านกำลังคนของรัฐ เนื่องจากการจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอมีผลให้กระทรวง ทบวง กรม ที่มีการบริหารส่วนภูมิภาค ต้องจัดตั้งส่วนราชการประจำอำเภอและกิ่งอำเภอขึ้นอีกอย่างน้อย 12 ส่วนราชการดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น การจัดตั้งหน่วยงานระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ จึงเป็นภาระที่ส่วนราชการต่างๆ ต้องขออัตรากำลังเพิ่ม ถึงแม้ว่าในระยะการจัดตั้งกิ่งอำเภอใหม่ส่วนราชการจะใช้วิธีการเกลี้ยอัตรากำลังก็ตาม แต่ก็ยังคงมีอัตรากำลังไม่เพียงพอในการให้บริการประชาชน โดยเฉพาะในส่วนกรมการปกครองจะเกลี้ยอัตรากำลังข้าราชการไปยังกิ่งอำเภอประมาณ 12 ตำแหน่งต่อกิ่งอำเภอ และบางส่วนราชการไม่สามารถเกลี้ยอัตรากำลังไปประจำกิ่งอำเภอตั้งใหม่ จึงต้องอาศัยอัตรากำลังข้าราชการอำเภออื่นรักษาการแทน แต่เมื่อยกฐานะขึ้นเป็นอำเภออย่างเต็มรูปแล้ว ก็ต้องมีการขอกำลังคนทั้งข้าราชการและลูกจ้างเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน ซึ่งในกรณีนี้ก่อให้เกิดผลดีแก่ข้าราชการคือ มีตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอเพิ่มขึ้นทุกปีด้วย

ด้วยผลกระทบของการจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอข้างต้น ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ระงับการขออนุมัติการจัดตั้งอำเภอและยกฐานะกิ่งอำเภอขึ้นเป็นอำเภอและการตั้งกิ่งอำเภอตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอไว้ก่อน พร้อมทั้งเร่งรัดให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งอำเภอตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2538 ก่อน โดยให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2526 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างกว้างๆ และได้ใช้บังคับมานานแล้ว สมควรมีการปรับปรุงเพื่อให้การพิจารณาชัดเจนยิ่งขึ้น

ดังนั้น ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 ได้มีมติปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอใหม่ โดยยกเลิกหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2526 ใดๆก็ตาม หลักเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงไปยังคงยึดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนราษฎร จำนวนตำบล ระยะทาง เป็นหลัก โดยหลักเกณฑ์ที่ปรับปรุงใหม่มีหลักการดังนี้

1. การจัดตั้งกิ่งอำเภอ

1.1 กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น

- (1) มีราษฎรไม่น้อยกว่า 30,000 คน หรือ
- (2) มีตำบลไม่น้อยกว่า 5 ตำบล
- (3) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและสภาจังหวัด

การประจำอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและสภาจังหวัด

1.2 กรณีเป็นชุมชนห่างไกล

- (1) มีราษฎรไม่น้อยกว่า 15,000 คน หรือ
- (2) มีตำบลไม่น้อยกว่า 4 ตำบล
- (3) ที่ว่างกิ่งอำเภอใหม่ต้องห่างจากที่ว่าการเดิม 25 กิโลเมตร
- (4) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและสภาจังหวัด

การประจำอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและสภาจังหวัด

2. การจัดตั้งอำเภอ

- (1) เป็นกิ่งอำเภอมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือ
- (2) เป็นกิ่งอำเภอมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นทางการปกครอง และการบริการประชาชน คือ มีราษฎรตั้งแต่ 30,000 คนขึ้นไป
- (3) ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและสภาจังหวัด

การจัดตั้งหมู่บ้าน ตำบล กิ่งอำเภอ และอำเภอใด หากไม่เป็นไปตามเกณฑ์ข้างต้น แต่มีเหตุผลความจำเป็น ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองเป็นพิเศษ ให้กระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดตั้งเป็นกรณีไป

ในกรณีนี้ แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะปรับหลักเกณฑ์การขอตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอใหม่ แต่ก็ไม่สามารถจะรับการจัดตั้งขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ยึดบนพื้นฐานเดิมคือ จำนวนประชากร จำนวนตำบล จำนวนระยะทางในการรับบริการของประชาชน โดยไม่มีการพิจารณาหลักเกณฑ์อื่นหรือปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานทั่วไปเพื่อบริการประชาชน เช่น การกระจายอำนาจในกิจการสาธารณะของรัฐให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น การกระจายภารกิจด้านบริการให้เอกชนทำแทน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้สามารถจัดตั้งกิ่งอำเภอ/อำเภอขึ้นได้หากมีความจำเป็น หลักเกณฑ์ใหม่จึงไม่อาจส่งผลการจัดตั้งกิ่งอำเภอ/อำเภอมีจำนวนลดลง

การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการขยายตัวของกำลังคนในกระทรวงมหาดไทย ด้วยหลักเกณฑ์พิจารณาการจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอที่ยังคงยึดหลักพื้นฐานเดิม คือ ความเจริญของชุมชน ความหนาแน่นของประชากร และจำนวนระยะทางในการรับบริการ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่น่าจะเหมาะสมกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ในปัจจุบันที่มีการคมนาคมและการสื่อสารสะดวกรวดเร็วมากขึ้น การติดต่อราชการของประชาชนมีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น การจัดตั้งกิ่งอำเภอ/อำเภอนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อ การเพิ่มอัตรากำลังคนจำนวนมาก และยังมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณค่าก่อสร้างซึ่งในแต่ละปีรัฐต้องใช้งบประมาณในการก่อสร้างหน่วยราชการประมาณ 12.54 ล้านบาท ต่อกิ่งอำเภอ หรือประมาณ 250.8 ล้านบาทต่อ 20 กิ่งอำเภอ ทั้งนี้ยังไม่ได้รวมถึงค่าใช้จ่ายของส่วนราชการอื่นๆ ที่จะจัดตั้งตามมาอย่างน้อย 12 หน่วยงาน

การจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอตามที่กรมการปกครองได้อ้างเหตุผลไว้ เพื่อประโยชน์ในการปกครองการบริหารของรัฐ และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง กล่าวได้ว่าเป็นการพิจารณาเพียงแง่มุมเดียวของกรมการปกครอง โดยมีได้พิจารณาถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการให้บริการแก่ประชาชนของหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐในระดับอำเภอและงบประมาณในการก่อสร้างหน่วยราชการ แม้ว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการรับบริการของรัฐก็จริง แต่หากพิจารณาว่า การจัดตั้งที่ว่าอำเภอในระยะ 3-4 กิโลเมตร จะทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการเดินทางไปติดต่อราชการมากขึ้น แต่รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการก่อสร้างจำนวน 250.8 ล้านบาทต่อปี และยังเป็นภาระแก่ส่วนราชการต่างๆ ที่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งและขอัตรากำลังเพิ่มอีกด้วย ซึ่งรัฐยังต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน สวัสดิการ เป็นเงินถึง 17.7 ล้านบาท ต่อการเพิ่มข้าราชการ 1 คน นับได้ว่าเป็นผลตอบแทนที่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน โดยที่ประชาชนก็ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมเช่นเดิม ไม่ได้ช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นแต่อย่างใด แต่การจัดตั้งหน่วยงานในภูมิภาคก็ยิ่งเท่ากับเป็นการขยายแขนขาของราชการส่วนกลางให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลได้มุ่งเน้นให้มีการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยการกระจายงานให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้น เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล การกระจายภารกิจดังกล่าวมีผลกระทบต่อ การจัดโครงสร้างและระบบงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะระดับอำเภอที่จะต้องมีการปรับภารกิจใหม่ การขยายการจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอจึงเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐและกำลังคนโดยใช้เหตุ แต่จะเป็นผลดีต่อส่วนราชการเองคือ ได้เพิ่มตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ด้วยผลประโยชน์เช่นนี้ จึงไม่น่าแปลกใจที่กรมการปกครองขอจัดตั้งอำเภอขึ้นโดยไม่ต้องผ่านการยกฐานะเป็นกิ่งอำเภอก่อน โดยใช้วโรกาสพิเศษเป็นข้ออ้างในการจัดตั้งอำเภอ อาทิเช่น ในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการจัดตั้งอำเภอเฉลิมพระเกียรติใน 5 จังหวัด คือ นครราชสีมา นครศรีธรรมราช น่าน

บุรีรัมย์ สระบุรี²⁹ โดยกรมการปกครองได้ใช้วีโรกาสถลลงปีกาญจนนิเศกที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชขึ้นครองราชย์ครบ 50 ปี เป็นเหตุผลในการขอจัดตั้ง ในกรณีนี้พิจารณาได้ว่า เหตุผลดังกล่าวเป็นข้ออ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของหน่วยงานมากกว่า เพราะการจัดตั้งกิ่งอำเภอและการยกฐานะกิ่งอำเภอเป็นอำเภอยังคงมีการจัดตั้งตามปกติในทุกปี แต่การจัดตั้งอำเภอเหล่านี้เป็นกรณีพิเศษโดยมิได้ผ่านการยกฐานะจากกิ่งอำเภอแต่อย่างใด ซึ่งทำให้ในปี พ.ศ. 2539 มีการจัดตั้งอำเภอถึง 25 อำเภอ

2. การขยายขอบข่ายภารกิจของหน่วยงาน

การขยายขอบข่ายภารกิจของหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐ พบปรากฏการณ์อย่างหนึ่งที่น่าสนใจคือ ส่วนราชการมีแนวโน้มที่จะยกฐานะหน่วยงานขึ้นจากงานที่มีอยู่เดิม จนเป็นเหตุให้เกิดความซ้ำซ้อนในภารกิจที่รับผิดชอบ

ทั้งนี้ เดิมอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยถูกระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. 2476 ว่า “หน้าที่การปกครอง รักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักรและบริหารการสาธารณสุข” ซึ่งเป็นการระบุอำนาจหน้าที่อย่างกว้างๆ ภายหลังได้มีประกาศคณะปฏิวัติเรื่อง ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2515 ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยว่า “มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น บำบัดทุกข์บำรุงสุข การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การส่งเสริมควบคุมและคุ้มครองการใช้แรงงานและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันสาธารณภัย การผังเมือง การโยธาและการราชทัณฑ์” การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยต่างกับการขยายอำนาจหน้าที่จากแต่เดิมรับผิดชอบด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น ก็ได้มีการขยายขอบเขตมาสู่ด้านการพัฒนาด้วย นับตั้งแต่ที่เริ่มมีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้ในประเทศ กระทรวงมหาดไทยได้มีการขยายหน่วยงานขึ้นมากมาย โดยเฉพาะงานด้านการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ซึ่งมีหน่วยงานที่เข้ามารับผิดชอบ ได้แก่ กรมการปกครอง กรมพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ

ด้วยความหลากหลายของหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค จึงนับเป็นปัญหาเบื้องต้นของความซ้ำซ้อนในภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานระหว่างกระทรวง อาทิเช่น งานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภคมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมชลประทาน สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สังกัดกระทรวงมหาดไทย หรืองานด้านการจัดการศึกษาก็มีความซ้ำซ้อนระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กับกรมการพัฒนาชุมชน สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

²⁹รายละเอียดจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเองต่างก็พยายามขยายขอบเขตหน้าที่ขององค์กรของตนออกไปอีกเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานทุกด้านได้ด้วยตนเอง ยิ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มปัญหาความซ้ำซ้อนมากยิ่งขึ้น อาทิเช่น กรมการพัฒนาชุมชน เดิมการก่อตั้งหน่วยงานเป็นการแยกตัวและยกฐานะขึ้นใหม่จากส่วนพัฒนาการท้องถิ่น สังกัดกรมมหาดไทย เป็นกรมการพัฒนาชุมชน ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2505 เพื่อทำหน้าที่ประสานงานการปฏิบัติของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท กรมการพัฒนาจึงมีฐานะเป็นสื่อกลางในการประสานงานกรมต่างๆ ไม่ใช่เป็นกรมวิชาการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่โดยตรง³⁰ แต่ด้วยความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและประสบปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้กรมการพัฒนาชุมชนไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในตอนแรก เป็นผลให้กรมการพัฒนาชุมชนขยายขอบข่ายอำนาจหน้าที่และบทบาทจากองค์กรประสานงานไปสู่การพัฒนาชุมชนในฐานะกรมปฏิบัติ เช่น ขยายบทบาทในแผนการรวมกลุ่มเกษตรกร โดยการจัดตั้งกลุ่มอาชีพของกรมการพัฒนาชุมชนเฉพาะขึ้น ขยายภารกิจในงานการก่อสร้างพื้นฐานถนน งานเยาวชน งานสตรีและเด็ก เป็นต้น

สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่มีลักษณะการขยายงานคล้ายกันกับกรมการพัฒนาชุมชน โดยเริ่มจากรูปของคณะอนุกรรมการประสานงานและงานแผนการพัฒนาชนบท ในระยะแรกประกอบด้วย 6 จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยบทบาทหน้าที่เน้นหนักไปในกิจกรรมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ก่อสร้างถนนชนบท จัดหาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคในเขตเร่งรัดพัฒนา เป็นต้น ต่อมาก็ได้ยกฐานะจัดตั้งขึ้นเป็นสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทมีฐานะเทียบเท่ากรม พร้อมกับขยายหน่วยงานปฏิบัติครอบคลุมทั่วประเทศ และยังสามารถขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานออกไปอีก จากหน้าที่เดิมที่มีขอบเขตและภารกิจเกี่ยวกับภาวพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะงานสร้างทางในพื้นที่เร่งรัดพัฒนา ก็ได้ขยายงานออกไปสู่ งานถนนชนบท งานพัฒนาแหล่งน้ำ งานจัดที่ดินประกอบอาชีพ งานฝึกอบรม งานรักษาพยาบาลและอนามัยเคลื่อนที่ งานส่งเสริมอาชีพ งานปรับปรุงสภาพหมู่บ้าน งานสนับสนุนฝ่ายบัตรประชาชน งานกลุ่มธุรกิจเศรษฐกิจชนบท งานกลุ่มเยาวชน งานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์³¹

แม้ว่าการยกฐานะของกรมพัฒนาชุมชนและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้ส่งผลให้มีการขยายภารกิจสู่ภูมิภาคมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่กรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจการพัฒนาชนบทมาแต่เดิมก็มิได้มีการลดบทบาทลงแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกรมการปกครองได้ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาชนบทส่วนที่เป็นของตนเอง และประสานงานกับหน่วยงานอื่นโดยอาศัยความได้เปรียบในอำนาจการบริหารราชการส่วน

³⁰ สุวิทย์ ยิ่งวรพันธ์, พัฒนาการชนบทในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสาส์น, 2512), หน้า 102.

³¹ กฤช เอื้อวงศ์, "การขยายตัวของระบบราชการและผลกระทบต่อการพัฒนาชนบท," หน้า 83-84.

ภูมิภาคและท้องถิ่น ขยายบทบาทหน้าที่ด้านการพัฒนาชนบทเช่นเดียวกับหน่วยงานทั้งสอง เช่น งานก่อสร้าง ถนนหนทาง งานจัดที่ดินประกอบทำกิน งานส่งเสริมอาชีพ และงานจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร เป็นต้น

การขยายงานภายในหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยเอง ส่งผลให้ขอบข่ายหน้าที่เกี่ยวกับการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคมีความซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะกรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ และกรมการปกครอง นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังได้มีการจัดทำแผนมหาดไทย ซึ่งในการจัดทำแผนสาขามีได้มีการระบุอย่างชัดเจนว่าหน่วยงานได้รับผิดชอบในสาขาใด และความหลายหลายของส่วนราชการต่างๆ ที่รับผิดชอบงานในลักษณะเดียวกัน จึงทำให้หน่วยงานมีความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติกิจกรรมประเภทเดียวกัน อาทิเช่น แผนงานย่อยเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและการอุปโภค มีหน่วยงานที่รับผิดชอบถึง 5 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมโยธาธิการ และรัฐวิสาหกิจในสังกัดมหาดไทยอีก 1 หน่วยงาน คือ กรมประปาส่วนภูมิภาค หรือในแผนสาขาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาด้านไฟฟ้าในชนบท เป็นต้น มีส่วนราชการที่รับผิดชอบร่วมกันถึง 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สำนักนโยบายและแผนมหาดไทยและรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทยอีก 6 หน่วยงาน ได้แก่ การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และการเคหะแห่งชาติ

ซึ่งลักษณะของการขยายส่วนราชการนี้ พบว่า การขยายตัวมักจะเป็นการขยายตัวและยกฐานะจากงานที่มีอยู่เดิมในกองต่างๆ อาทิเช่น กรณีกรมการพัฒนาชุมชน กองการเจ้าหน้าที่ได้ยกฐานะจากแผนการเจ้าหน้าที่และสำนักงานเลขานุการ กองพัฒนาสตรีและเด็กยกฐานะจากฝ่ายพัฒนาสตรีและเด็กในกองปฏิบัติการหรือกรณีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กองพัฒนาอาชีพและรายได้ ก็ได้ยกฐานะจากฝ่ายอาชีพและผลผลิตในกองธุรกิจเศรษฐกิจ โดยที่การขยายตัวและยกฐานะของหน่วยงานดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่ต่างกรมต่างดำเนินการของตนเอง ซึ่งในหลายๆ กรณี การขยายตัวของส่วนราชการทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในภารกิจหน้าที่ เช่น ความซ้ำซ้อนระหว่างกองพัฒนาเยาวชนในสังกัดกรมการพัฒนาชุมชน กับกองเยาวชนชนบทในสังกัดสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นความซ้ำซ้อนของภารกิจด้านการพัฒนาเยาวชน เป็นต้น

ในท้ายสุดการขยายบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถจำแนกได้ว่า งานใด และกิจกรรมใด ควรอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานไหนเป็นหลัก ทั้งนี้ เพราะทุกหน่วยงานต่างดำเนินกิจกรรมลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน เช่น งานพัฒนาแหล่งน้ำ งานพัฒนาที่ดิน งานก่อสร้างถนน หรือแม้แต่งานส่งเสริมอาชีพและรายได้ เป็นต้น โดยต่างฝ่ายต่างดำเนินกิจกรรมไปตามแนวทางของตนเอง ไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมของการใช้ทรัพยากรและการประสานงานร่วมกัน ซึ่งลักษณะดังกล่าวย่อมส่งผลต่อความสิ้นเปลืองกำลังคนภาครัฐ โดยที่ภารกิจส่วนใหญ่ของหน่วยงานมีลักษณะ

ที่คล้ายคลึงกัน แต่กลับไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบงานด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น แสดงให้เห็นว่า ส่วนราชการมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติภารกิจรองมากกว่าภารกิจหลักที่ตนรับผิดชอบตั้งแต่ต้น ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของข้าราชการระดับบริหารของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า

“...ปัญหาการจัดลำดับงานหลักงานรองเป็นเรื่องที่พูดกันมานานแล้ว เป็นเรื่องที่ถูกกันมาตั้งนานแล้ว แต่ก็ไม่สามารถทำได้สำเร็จ เพราะงานมีมาก หน่วยราชการก็มักจะให้ความสำคัญกับงานรองมากกว่า ทำให้ปริมาณงานมีการขยายออกไปเรื่อยๆ กำลังคนก็เพิ่มตามงานที่เพิ่มขึ้นด้วย...”³²

จากคำกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึง ลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยงานได้เป็นอย่างดี หน่วยงานมีความต้องการขยายขอบข่ายงานของตนเองให้ครอบคลุมทุกภารกิจด้วยการปฏิบัติภารกิจรอง จนเป็นเหตุให้เกิดการขยายตัวของกำลังคน ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงเป็นข้อนำพิจารณาว่า การที่หน่วยงานพยายามที่จะปฏิบัติภารกิจรองมากกว่าภารกิจหลัก และต้องการที่จะขยายหน่วยงานของตนเองให้ครอบคลุมทุกภารกิจนั้น เนื่องเพราะมีผลประโยชน์ด้านงบประมาณ อำนาจ และกำลังคนอยู่เบื้องหลัง

ซึ่งในประเด็นการขยายตัวของหน่วยงานนี้ โภคิน พลกุล ได้ให้เหตุผลที่สอดคล้องกับคำกล่าวข้างต้นดังนี้

“...เหตุผลคือ ทุกหน่วยราชการตั้งแต่ระดับกองขึ้นไป จนมาถึงระดับกรม ระดับกระทรวง ในความคิดของระบบราชการไทยคือ ต้องการที่จะขยายหน่วยงาน ต้องการที่จะทำเรื่องซึ่งบางทีอาจจะไม่ใช่เรื่องหลักของตนเอง แต่เป็นเรื่องประกอบ อยากจะทำระบบของตนเอง ทำเรื่องหลักของตนเอง เหตุผลรองรับที่สำคัญก็คือ ระบบราชการไปเน้นที่ความก้าวหน้า ซึ่งมันเป็นเรื่องที่ค่อนข้างปรีมาณ แม้ว่าเราจะแก้ที่ระบบโดยฝ่ายวิชาการก็แล้วแต่ ความก้าวหน้าในรูปปรีมาณทำให้ทุกหน่วยงานพยายามทำหน่วยงานของตนให้โตขึ้น การโตที่สำคัญก็คือ ทำอย่างไรให้งานมันมากขึ้น พอมีงานมากขึ้น ก็ต้องมีกำลังคนมากขึ้น มีกำลังคนมากขึ้นก็จะได้งบประมาณมากขึ้น มันเป็นเงาตามตัว ...”³³

ในประเด็นเดียวกันนี้ ข้าราชการในสังกัดสำนักงาน ก.พ. ท่านหนึ่ง ก็ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการขยายตัวของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยว่า

³²สัมภาษณ์ ปวิณ ชานีประศาสน์, หัวหน้าฝ่ายอัตรากำลังและระบบงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย, 14 ตุลาคม 2541.

³³สัมภาษณ์ โภคิน พลกุล, อธิบดีรองประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 5 มกราคม 2542.

“...การขยายหน่วยงานส่วนใหญ่ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ ตำแหน่ง และอำนาจ จนเป็นผลให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อนขึ้น ตัวอย่างเช่น การจัดสร้างถนน ในส่วนของกรมโยธาธิการ ในตอนเริ่มแรกภารกิจของกรมโยธาธิการก็คือ การดูแลงานด้านอาคารสถานที่ในเขตเทศบาลเท่านั้น จึงใช้ชื่อว่า โยธาธิการเทศบาล ต่อมาขยายหน่วยงานเป็นระดับจังหวัด เพิ่มความรับผิดชอบงานด้านดูแลอาคารสถานที่ภายในจังหวัดและอำเภอรวมทั้งการก่อสร้างถนนหนทางด้วย ส่วนสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท จัดตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ เพราะคิดกันว่า ถ้ามีถนนแล้วความเจริญก็จะเข้าไปถึงในชนบท คอมมิวนิสต์ก็จะหนีเข้าป่าเอง ดังนั้นหน่วยงานทั้งสองจึงมีงานที่เหมือนกัน แต่มีแบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกันเท่านั้น โดยโยธาธิการจังหวัดรับผิดชอบการก่อสร้างถนนภายในเขตจังหวัดและอำเภอ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด ดูแลงานก่อสร้างถนนในเขตชนบท ส่วนพื้นที่ระหว่างจังหวัดให้กรมทางหลวงเป็นผู้ดูแล ต่อมาการแบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบก็ถูกยกเลิกไป ใช้ประเภทของถนนเป็นตัวแบ่งความรับผิดชอบแทน โดยตกลงกันว่า โยธาธิการจังหวัดดูแลการสร้างถนนลาดยางและถนนคอนกรีต สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดดูแลการสร้างถนนลูกรัง แต่ตอนหลังสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดก็ต้องการเข้ามารับผิดชอบการก่อสร้างถนนลาดยางด้วย เพราะได้รับงบประมาณมากกว่า การแบ่งพื้นที่ก็จะเป็นการตกลงกันเองว่า ถนนสายนี้ใครสร้าง ถนนสายนั้นใครเป็นคนสร้าง ซึ่งตอนนี้คอมมิวนิสต์หายไปแล้ว แต่ก็ไม่มีกรุยสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ตรงกันข้ามกลับมีการขยายงานจนเกิดความซ้ำซ้อนอย่างมาก อย่างเช่น งานก่อสร้างถนน กรมโยธาธิการและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทก็มีหน้าที่รับผิดชอบเหมือนกัน ด้านการส่งเสริมอาชีพ เดิมรับผิดชอบโดยกรมพัฒนาชุมชน ต่อมาสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทก็เพิ่มภารกิจด้านการส่งเสริมอาชีพขึ้นอีก ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับงานของกรมพัฒนาชุมชนขึ้น หรืองานจัดหาแหล่งน้ำก็เช่นเดียวกัน หน่วยงานต่างๆ พยายามขยายงานของหน่วยงานของตนเองเกิดความซ้ำซ้อนไปหมด...”³⁴

นอกจากนี้ ข้าราชการระดับสูงท่านหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย ก็ได้ให้ทัศนะที่สอดคล้องกัน ดังนี้

“...งานบางอย่างก็น่าจะรวมได้ เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดกับโยธาธิการจังหวัด มีความซ้ำซ้อนในด้านวัตถุประสงค์ งานไม่มีความแตกต่างกัน ถ้าท้องถิ่นเข้มแข็ง หน่วยงานภูมิภาคก็ควรจะยุบ แต่ส่วนใหญ่หน่วยงานระดับกรมมักจะพยายามที่จะจัดตั้งหน่วยงานภูมิภาคของตนเอง...”³⁵

³⁴สัมภาษณ์ นาย ก, ข้าราชการระดับ 6 สำนักงาน ก.พ., 26 มิถุนายน 2541.

³⁵สัมภาษณ์ สมศักดิ์ ภูมิศรีศักดิ์, ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนรวม สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย, 26 พฤศจิกายน 2541.

บทสัมภาษณ์ข้างต้น จึงเป็นเครื่องพิสูจน์ได้ว่า ส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยมีความพยายามที่จะขยายงานของตนออกไปจนเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ และกำลังคน โดยอ้างภารกิจหน้าที่ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชนที่วางไว้ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงต้องแบกภาระความรับผิดชอบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นภารกิจที่กว้างขวางมาก แม้ว่าในระยะหลังได้มีการจัดตั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาแหล่งน้ำและที่ดิน แต่กระทรวงมหาดไทยก็ไม่ได้มีการยุบหน้าที่ในสาขาดังกล่าวแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามกลับพยายามขยายบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ทำให้ภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยปฏิบัติงานอยู่นั้นเป็นงานที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึง ส่งผลให้มีการเพิ่มกำลังคนอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าส่วนราชการได้รับทราบมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ แต่ก็มิได้ลดภารกิจที่ซ้ำซ้อนกันนี้แต่อย่างใด ตรงกันข้ามกลับใช้เหตุผลภารกิจที่เพิ่มขึ้นของรัฐบาลเป็นข้ออ้างในการขอยกเว้นการปฏิบัติตามมาตรการ แสดงให้เห็นว่าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยพยายามหลีกเลี่ยงการลดกำลังคน ดังเช่นที่ ข้าราชการระดับสูงท่านหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยได้ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการลดภารกิจของหน่วยงานราชการ ดังนี้

“...การตรวจสอบงานภายในหน่วยงานราชการ หน่วยงานราชการก็สามารถสร้างภาพได้ว่ามีงานเยอะ กำลังคนมีไม่พอ เพราะ ก.พ. มีการแจ้งล่วงหน้าว่าจะไปตรวจวันไหน หน่วยงานราชการก็จะสร้างงานให้มากขึ้น สถานื่อนามมายบางแห่งก็ไปเกณฑ์ชาวบ้านมาเป็นคนใช้ อย่างนี้งานก็ดูเยอะ ก.พ. เองก็ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าหน่วยงานมีงานมากหรือน้อยแค่ไหน...การที่ทุกหน่วยงานขอคงตำแหน่งไว้ เพราะงานไม่ได้มีการลดลง แม้ว่าจะมีไม่มาก แต่ถ้ามีคนเท่าเดิมก็ดีกว่าขาดคน เพราะปริมาณงานต่อคนจะเพิ่มขึ้น เช่น พนักงานถ่ายเอกสาร แม้ว่าจะสามารถให้ข้าราชการแต่ละคนทำเองได้ แต่ถ้ามีช่องโหว่ในมาตรการ หน่วยงานราชการก็ต้องขอคงไว้ดีกว่าไม่ขอเลย”³⁶

บทสัมภาษณ์ดังกล่าว เป็นเครื่องยืนยันได้ว่า กระทรวงมหาดไทยมิได้มีการลดบทบาทภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนลงแต่อย่างใด แต่กลับสร้างภาพลวงตาเพื่อแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของตนมีภารกิจหน้าที่จำนวนมาก เพื่อเป็นข้ออ้างในการขอยกเว้นการลดกำลังคนของหน่วยงานลง

นอกจากนี้ ส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยยังมีแนวโน้มที่จะขยายหน่วยงานไปยังส่วนภูมิภาคมากขึ้น โดยการจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอใหม่ ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นทุกปีๆ ละ 20 กิ่งอำเภอ และมีการยกฐานะ

³⁶สัมภาษณ์ ปวิณ ชำนิประศาสน์, หัวหน้าฝ่ายอัตรากำลังและระบบงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย, 14 ตุลาคม 2541.

กิ่งอำเภอเป็นอำเภอ 20 อำเภอ โดยยึดหลักจำนวนประชากร จำนวนตำบล จำนวนระยะทางในการรับบริการของประชาชน หลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมส่งผลให้มีการจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอเพิ่มขึ้นใหม่ได้อย่างแน่นอน เนื่องจากจำนวนประชากรมีเพิ่มขึ้นทุกปี ส่งผลต้องงบประมาณด้านการก่อสร้างและอัตราเพิ่มกำลังคนต้องขยายตัวไปไม่มีที่สิ้นสุด

การขยายหน่วยงานในส่วนภูมิภาคนี้ทำให้ได้รับงบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งน่าจะเป็นสิ่งจูงใจให้ส่วนราชการพยายามขยายหน่วยงานของตนออกไปในมากที่สุด สามารถพิจารณาได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นของแต่ละส่วนราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานใหญ่ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนในส่วนภูมิภาค อาทิเช่น กรมการปกครอง กรมโยธาธิการ กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 5.14

ตารางที่ 5.14 งบประมาณจำแนกตามกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ปีงบประมาณ 2536-2540

หน่วย : ล้านบาท

กรม	ปีงบประมาณ					ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2536
	2536	2537	2538	2539	2540	
สำนักงานปลัดกระทรวง	1,792.9	1,440.9	1,844.5	2,326.0	3,563.4	98.75
กรมการปกครอง	17,091.7	19,304.6	20,898.3	34,404.9	37,661.1	120.35
กรมการพัฒนาชุมชน	2,695.3	3,015.8	3,900.6	5,299.9	5,097.5	89.13
กรมตำรวจ	24,875.1	28,221.3	30,535.9	36,701.8	40,041.9	60.97
กรมที่ดิน	2,420.9	2,531.6	2,370.4	2,753.7	3,067.0	26.69
กรมโยธาธิการ	12,232.9	13,219.0	17,295.9	28,111.8	39,813.4	225.46
กรมราชทัณฑ์	2,068.6	2,908.0	3,028.5	3,705.3	4,293.7	107.57
กรมการผังเมือง	408.4	397.1	494.2	621.7	743.7	82.10
สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	13,243.6	17,857.2	21,235.4	28,140.5	36,022.3	171.99
รวม	76,829.4	88,895.5	101,603.7	142,065.6	170,304.0	121.67

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

จากตารางที่ 5.14 แสดงให้เห็นว่า ส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนในส่วนภูมิภาคจะมีงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็ว ซึ่งหน่วยงานที่อัตราส่วนเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2536-2540 มากที่สุดคือ กรมโยธาธิการ 225.46 % รองลงมาคือ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท 171.99 % และกรมการปกครอง 120.35 % ตามลำดับ

ปรากฏการณ์การขยายหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและการขยายภารกิจจนเกิดความซ้ำซ้อน จึงเป็นเรื่องยืนยันได้อย่างดีว่า กระทรวงมหาดไทยได้ใช้ภารกิจที่มีต่อรัฐบาลเป็นข้ออ้าง เพื่อคงไว้ซึ่งงบประมาณตำแหน่ง และกำลังคน โดยไม่มีการพิจารณาลดบทบาทภารกิจของหน่วยงานลงแต่อย่างใด

การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติของกระทรวงสาธารณสุข

การสาธารณสุขไทยได้รับการวางรากฐานและพัฒนาขยายอำนาจหน้าที่ โดยทวีความสำคัญมาโดยลำดับ จากเดิมที่ยังไม่มีองค์กรใดๆ ของรัฐเข้ามารับผิดชอบงานสาธารณสุขอย่างเป็นทางการ จนกระทั่งมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในระดับกรมขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2431 และมีการปรับโครงสร้างและระบบงานเรื่อยมา จนได้มีการสถาปนากระทรวงสาธารณสุขขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2485 ปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า กระทรวงสาธารณสุขเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญกระทรวงหนึ่งของประเทศ โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสาธารณสุข การแพทย์ การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสารพิษที่เป็นภัยต่อสุขภาพ และการควบคุมกิจการกาชาด ประกอบด้วยส่วนราชการทั้งสิ้น 8 กรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้³⁷

1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ ราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง รวมถึงการส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแลและประสานการบริหารและ บริการด้านการสาธารณสุข พัฒนาระบบและมาตรฐานการบริหารและบริการด้านการสาธารณสุข
3. กรมการแพทย์ มีอำนาจหน้าที่ ด้านการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาวิชาการทางการแพทย์ฝ่ายกาย ให้บริการตรวจ วินิจฉัย บำบัดรักษา และฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์โดยเฉพาะในระดับตติยภูมิ
4. กรมควบคุมโรคติดต่อ มีอำนาจหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนา ให้บริการ และกำหนดมาตรฐานทางวิชาการและเทคโนโลยีด้านการควบคุมโรคติดต่อ

³⁷กฤษฎีกาหมายและระเบียบ สำนักงาน ก.พ., รวมกฎหมายแบ่งส่วนราชการในกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน เล่ม 2. หน้า197-244.

5. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ มีอำนาจหน้าที่ ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยด้านทั้งโรคและสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย อาทิเช่น อาหาร ยา ยาเสพติด วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท เครื่องสำอาง และวัตถุอันตรายทางสาธารณสุข เป็นต้น

6. กรมสุขภาพจิต มีอำนาจหน้าที่ พัฒนาระบบการดูแลสุขภาพจิตและปัญญาอ่อน ทั้งในด้านส่งเสริม ป้องกัน บริการบำบัดรักษา และฟื้นฟูสมรรถภาพทางจิตใจของผู้ป่วยทางจิต

7. กรมอนามัย มีอำนาจหน้าที่ วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อกำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์ รูปแบบ ระบบ และวิธีดำเนินการส่งเสริมสุขภาพ การวางแผนครอบครัว การพัฒนาคุณภาพประชากร การทันตสาธารณสุข การพัฒนาพฤติกรรมอนามัย การอาชีวอนามัย การสุขาภิบาล และการอนามัยสิ่งแวดล้อม

8. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มีอำนาจหน้าที่ ติดตามตรวจสอบคุณภาพของผลิตภัณฑ์หลังการผลิตที่จำหน่ายอยู่ในท้องตลาด เพื่อป้องกันมิให้มีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เสื่อมสภาพแก่ผู้บริโภค

สภาพการณ์กำลังคนของกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขมีภารกิจหลักสำคัญในด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ได้แก่ การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสมรรถภาพ ถือได้ว่ากระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่จัดการบริการด้านการแพทย์และการสาธารณสุขของประชาชนในทุกระดับพื้นที่ครอบคลุมชีวิตของประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นกระทรวงที่มีขนาดใหญ่ กระทรวงหนึ่ง โดยในปี พ.ศ. 2540 ได้มีกำลังคนจำนวนทั้งสิ้น 218,306 คน แบ่งออกเป็นข้าราชการ 169,065 คน และลูกจ้างประจำ 49,241 คน

โดยที่กำลังคนส่วนใหญ่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากโครงสร้างระบบงานของกระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นผู้บริหารควบคุมกำกับให้ระบบบริหารและเป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคซึ่งมีสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เป็นหน่วยงานกำกับดูแลส่วนราชการในส่วนภูมิภาคโดยขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวง มีนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานในจังหวัดทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ซึ่งมีกำลังคนทั้งในส่วนกลางและภูมิภาครวม 149,140 คน

หน่วยงานที่มีกำลังคนรองลงมาเป็นกรมด้านวิชาการ ได้แก่ กรมการแพทย์ 7,574 คน กรมควบคุมโรคติดต่อ 4,604 คน กรมสุขภาพจิต 3,332 คน กรมอนามัย 2,827 คน กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ 1,028 คน สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา 532 คน ซึ่งกรมวิชาการเหล่านี้จะเป็นหน่วยงานกำหนดแผน

งานและสนับสนุนด้านวิชาการระดับจังหวัด และยังมีศูนย์หรือหน่วยงานระดับเขตหรือภาค คอยสนับสนุนด้านวิชาการ เพื่อการบริหารระดับจังหวัด อำเภอ และหมู่บ้าน ดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 5.15

ตารางที่ 5.15 เปรียบเทียบอัตรากำลังข้าราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำแนกรายกรม ปีงบประมาณ 2539-2540

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ		จำนวนเพิ่มขึ้น/ลดลง 39-40	
	2539	2540	จำนวน	ร้อยละ
สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี	28	28	0	0
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	134,962	149,140	14,178	10.50
กรมการแพทย์	7,093	7,574	481	6.78
กรมควบคุมโรคติดต่อ	3,791	4,604	813	21.45
กรมวิทยาศาสตร์	915	1,028	113	12.35
กรมสุขภาพจิต	2,626	3,332	706	26.88
กรมอนามัย	3,113	2,827	-286	-9.19
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	489	532	43	8.79
รวม	153,017	169,065	16,048	10.49

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากสำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ.

จากตารางที่ 5.15 แสดงให้เห็นว่า กระทรวงสาธารณสุขมีจำนวนข้าราชการในช่วงปี พ.ศ. 2539-2540 คือ 153,017 อัตรา และ 169,065 อัตรา ตามลำดับ มีจำนวนเพิ่มขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2539-2540 จำนวน 16,048 อัตรา คิดเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้น 10.49 % โดยจะพบว่า การขยายตัวของกำลังคนมีเกือบทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

หากพิจารณาควบคู่กับการนำมาตราการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐไปปฏิบัติ พบว่า กระทรวงสาธารณสุขได้มีการขอยกเว้นตำแหน่งจากการเกษียณจากปีงบประมาณ 2537-2540 จำนวน 943 อัตรา ซึ่งได้รับการยกเว้นตำแหน่งจากการเกษียณเป็นจำนวน 941 อัตรา คิดเป็นอัตราส่วนที่ได้รับการยกเว้นถึง 99.79% สำหรับการขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่มีจำนวนคำขอเข้ามายังคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐจำนวน 19,606 อัตรา โดยได้รับการพิจารณากำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่จำนวน 14,625 อัตรา คิดเป็นอัตราส่วนที่ได้การอนุมัติ 74.59 % (ดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 5.16) แสดงให้เห็นว่า กระทรวงสาธารณสุขเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ตั้งนโยบายกำลังคนไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ

ตารางที่ 5.16 การพิจารณาคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐเรื่องการขอยกเว้นการยุบเลิกอัตราจากผลการเกษียณ และการขอกำหนดอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ของข้าราชการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำแนกตามกรม

ส่วนราชการ	อัตราจากผลการเกษียณ			อัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่		
	ปีงบประมาณ 2537 -2540			ปีงบประมาณ 2537-2541		
	คำขอ	ยกเว้นการ ยุบเลิก	ยุบเลิก	คำขอ	อนุมัติอัตรา เพิ่มใหม่	ไม่ได้รับการ อนุมัติ
สำนักงานปลัดกระทรวง	635	635	0	16,783	13,740	3,043
กรมการแพทย์	132	132	0	2,823	791	2,032
กรมควบคุมโรคติดต่อ	67	67	0	0	0	0
กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	8	7	1	0	0	0
กรมอนามัย	46	45	1	0	0	0
กรมสุขภาพจิต	55	55	0	118	94	24
สำนักงานคกก.อาหารและยา	0	0	0	544	0	544
รวม	943	941	2	19,606	14,625	5,643

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

เหตุผลของการขยายตัวของกระทรวงสาธารณสุข

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับบริหารของกระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานก.พ. พบว่า การขยายตัวของกำลังคนของกระทรวงสาธารณสุขมีเหตุผลความจำเป็นอันเนื่องมาจากสาเหตุ 2 ประการคือ³⁸

1. การขยายตัวของกำลังคนของกระทรวงสาธารณสุข เป็นผลสืบเนื่องจากการขยายความเจริญตามนโยบายพัฒนาชนบทเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 โดยรัฐบาลได้มีนโยบายให้จัดตั้งโรงพยาบาลชุมชนครบทุกอำเภอ พร้อมทั้งจัดตั้งสถานีอนามัยในทุกตำบลด้วยเช่นกัน การขยายหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขจึงเกิดขึ้นตามการขยายกิ่งอำเภอ/อำเภอ และตำบล ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขมีปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์เป็นทุนเดิมอยู่ก่อน

³⁸รายละเอียดสรุปจากการสัมภาษณ์ สำเนียง รัตনীไสรวรรณ, หัวหน้าฝ่ายอัตรากำลังและระบบงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข, 13 พฤศจิกายน 2541 บุญแสง ชีวภากร, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 6 สำนักงาน ก.พ., 26 มิถุนายน 2541 มัตติกา เทพหัสดิน ณ อยุธยา, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 7 สำนักงาน ก.พ., 1 กรกฎาคม 2541 และ จารุวรรณ ผ่องพักตร์, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 7 สำนักงาน ก.พ., 12 พฤศจิกายน 2541.

แล้ว การขยายสถานบริการจึงส่งผลกระทบต่อเพิ่มขึ้นของบุคลากรทางการแพทย์มากยิ่งขึ้น การขยายตัวของหน่วยงานด้านบริการส่งผลกระทบต่อกำลังคนของสาธารณสุขก็เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวนี้ด้วยกล่าวได้ว่า การขยายตัวของกำลังคนในกระทรวงสาธารณสุขเป็นขยายตัวตามนโยบายการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค เมื่อมีการสร้างสถานีอนามัยก็จำเป็นต้องบรรจุกำลังคนเพิ่ม

2. ภาคเอกชนยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะรับผิดชอบในส่วนการให้บริการประชาชน ซึ่งประชาชนเองก็ไม่มีกำลังเงินเพียงพอในการจ่ายค่าบริการ รัฐจึงยังต้องรับผิดชอบในการบริการสาธารณสุขขั้นมูลฐานอยู่ซึ่งจำเป็นต้องผลิตตามความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ยังคงความต้องการที่แพทย์เพิ่มขึ้นในส่วนภูมิภาค

3. ความจำเป็นในการบรรจุนักเรียนทุนตามข้อผูกพันทางสัญญา ซึ่งหากพิจารณาจำนวนแพทย์ต่อประชากรจะพบว่าประเทศไทยมีอัตราแพทย์ในจำนวนที่ต่ำมาก จึงยังจำเป็นต้องขอเพิ่มอัตรากำลังเพื่อบรรจุนักเรียนทุน ในระยะที่ผ่านมาระทรวงสาธารณสุขได้มีขอเพิ่มกำลังคนทุกปี ปีละประมาณ 6,000 คน และขอคงตำแหน่งว่างเกษียณ 500 อัตรา เพื่อใช้ตำแหน่งว่างบรรจุนักเรียนทุนที่จบออกมาประมาณปีละ 6,500 คน โดยเฉพาะปัจจุบันนักเรียนทุนเมื่อใช้ทุนหมดแล้วก็ยังคงปฏิบัติงานอยู่ในภาคราชการ เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจภาคเอกชนไม่พร้อมที่จะรับบุคลากรเพิ่ม รัฐจึงต้องแบกภาระบรรจุคนเพิ่ม เพราะนอกจากต้องบรรจุนักเรียนทุนที่ผลิตจากทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว กระทรวงสาธารณสุขเองก็มีการผลิตด้วยบุคลากรด้านการแพทย์จากวิทยาลัยพยาบาลด้วย ซึ่งก็มีส่วนหนึ่งที่ต้องการเข้ามาทำงานในภาครัฐ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้กระทรวงสาธารณสุขจำเป็นต้องขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่เพื่อบรรจุนักเรียนทุน

ข้อเท็จจริงการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงสาธารณสุข

จากการที่กระทรวงสาธารณสุขมีบทบาทในการให้บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขทุกระดับทั้งในระดับตำบล อำเภอ จังหวัด กำลังคนส่วนใหญ่จึงจัดสรรไปเพื่อให้บริการในส่วนภูมิภาคที่รัฐต้องจัดให้บริการอย่างทั่วถึง ซึ่งมีสำนักงานปลัดกระทรวงเป็นส่วนราชการอำนาจการสูงสุดของกระทรวง และมีฐานะเป็นกรมซึ่งรับผิดชอบอำนาจการด้านการควบคุมนโยบาย แผนงาน กำกับ ดูแล และประเมินผลของราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมดของกระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. 2540 ได้มีสถานบริการสาธารณสุขกระจายไปครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ อย่างทั่วถึงทั้งในเมืองและชนบท ตั้งแต่ระดับสถานีอนามัยจนถึงระดับจังหวัด ดังนี้

ตารางที่ 5.17 จำนวนสถานบริการสาธารณสุข สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. 2540

สถานบริการสาธารณสุข	จำนวน (แห่ง)
โรงพยาบาลศูนย์	24
โรงพยาบาลทั่วไป	64
โรงพยาบาลชุมชน	708
สาธารณสุขอำเภอ	868
สถานีอนามัย	9,238

ที่มา : สำนักงาน ก.พ., เอกสารประเมินสถานภาพของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 เล่มที่ 1 หน้า 28.

จากตารางที่ 5.17 แสดงให้เห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลสถานบริการสาธารณสุขทั้งในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นจำนวน 10,902 แห่ง ด้วยภารกิจในฐานะหน่วยงานระดับกระทรวงและฐานะหน่วยงานปฏิบัติในกรม จึงทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับการจัดสรรกำลังคนเพื่อให้บริการสาธารณสุขในปี พ.ศ. 2540 จำนวนถึง 173,402 คน (เป็นจำนวนข้าราชการและลูกจ้างประจำ) โดยเป็นกำลังคนในส่วนกลาง 5,223 คน และในส่วนราชการภูมิภาค 168,179 คน คิดเป็นร้อยละ 83.74 ของกำลังคนทั้งหมด ซึ่งถือได้ว่าเป็นกำลังคนจำนวนมากในการให้บริการด้านสาธารณสุข

จากการศึกษาข้อมูลสัดส่วนบุคลากรทางด้านสาธารณสุขต่อจำนวนประชากรในปี พ.ศ. 2537 พบว่าอัตราส่วนบุคลากรเป็นดังนี้

แพทย์	: ประชากร	คือ	1 : 4,165
ทันตแพทย์	: ประชากร	คือ	1 : 19,677
เภสัชกร	: ประชากร	คือ	1 : 10,532
พยาบาล	: ประชากร	คือ	1 : 1,150

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ พบว่า อัตราส่วนบุคลากรทางด้านสาธารณสุขต่อประชากรของประเทศไทยยังอยู่ในสัดส่วนที่ไม่ทัดเทียมกับประเทศอื่น ซึ่งในประเทศกลุ่มอาเซียน สัดส่วนของไทยต่ำกว่า สิงคโปร์ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความขาดแคลนกำลังคนในวิชาชีพดังกล่าว สามารถพิจารณารายละเอียดจากตารางที่ 5.18

ตารางที่ 5.18 เปรียบเทียบสัดส่วนบุคลากรด้านสาธารณสุขต่อจำนวนประชากรของประเทศต่างๆ

ประเทศ	แพทย์ (พ.ศ. 2531)	ทันตแพทย์ (พ.ศ. 2527)	เภสัชกร (พ.ศ. 2527)	พยาบาล (พ.ศ. 2534)
ไทย	1 : 5,595	1 : 39,662	1 : 16,541	1 : 1,300
ญี่ปุ่น	1 : 600	1 : 1,900	1 : 927	1 : 162
สิงคโปร์	-	1 : 4,301	1 : 5,867	1 : 270
มาเลเซีย	1 : 2,853	1 : 18,548	1 : 18,596	1 : 740
ฟิลิปปินส์	1 : 6,413	1 : 2,619	1 : 2,102	1 : 339
อินโดนีเซีย	1 : 7,746	1 : 60,653	1 : 5,867	1 : 3,430

ที่มา : คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.), เอกสารประกอบบันทึกสรุปความเห็นเรื่อง การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเพิ่มเติม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2539, หน้า 9.

จากการสัมภาษณ์ ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ ได้ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ ดังนี้

“...งานของกระทรวงสาธารณสุข อาจมองได้ว่าบุคลากรทางการแพทย์ต่อจำนวนประชากรมีจำนวนน้อย ถ้าเทียบกับต่างประเทศแล้ว แต่ถ้าไปดูจำนวนแพทย์ในเมืองกับในชนบทจะพบว่าอัตราที่แตกต่างกันมาก แพทย์ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง แพทย์ในชนบทกลับขาดแคลน ยิ่งแถวชายแดนแถบแม่ฮ่องสอน นราธิวาส บางโรงพยาบาลไม่มีแพทย์ประจำ เพราะในเมืองมีความสะดวกสบายกว่า ทหารายได้ได้มากกว่า...”³⁹

บทสัมภาษณ์ข้างต้น ให้ข้อเท็จจริงที่น่าพิจารณาว่า บุคลากรทางการแพทย์มีการกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับตัวเลขจำนวนของสถานบริการและบุคลากรทางการแพทย์ที่มีการกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลาง สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 5.19

³⁹สัมภาษณ์ ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์, รองเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ., 22 มกราคม 2542.

ตารางที่ 5.19 จำนวนสถานพยาบาลแผนปัจจุบัน แพทย์ และพยาบาล ทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชนและ
องค์การอิสระ จำแนกเป็นรายภาคปี พ.ศ. 2537

ภาค	สถานพยาบาล		สถานพยาบาล		แพทย์		พยาบาล	
	จำนวน แห่ง	สัดส่วน (%)	จำนวน เตียง	สัดส่วน (%)	จำนวน คน	สัดส่วน (%)	จำนวน คน	สัดส่วน (%)
กรุงเทพฯ และ ปริมณฑล	145	12.87	27,268	29.15	7,094	50.32	24,533	30.31
ภาคกลาง	269	23.87	19,234	20.56	1,889	13.38	15,821	19.55
ภาคเหนือ	232	20.58	17,349	18.55	1,948	13.82	14,423	17.82
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	303	26.87	18,021	19.27	1,883	13.36	15,487	19.13
ภาคใต้	178	15.79	11,668	12.47	1,284	9.11	11,174	13.81
รวม	1,127	100	93,540	100	14,098	100	80,938	100

ที่มา : กองสถิติสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข รายงานประจำปี 2537

หมายเหตุ : 1. พยาบาล หมายถึง พยาบาลวิชาชีพพร้อมกับพยาบาลเทคนิค

2. สถานพยาบาล หมายถึง สถานพยาบาลที่มีเตียงรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนให้บริการทั่วไป

จากข้อมูลข้างต้น พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนสถาน พยาบาลมากที่สุด จำนวน 303 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 26.87 โดยมีจำนวนแพทย์และพยาบาลที่ปฏิบัติในพื้นที่จำนวน 1,883 คน และ 15,487 คน ตามลำดับ คิดเป็นร้อยละ 13.36 และ 19.13 ตามลำดับ ในขณะที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีสถาน พยาบาลจำนวนน้อยที่สุดคือ 145 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 12.87 แต่กลับมีจำนวนแพทย์และพยาบาลจำนวนมาก ที่สุดคือ 7,094 คน และ 24,533 คน คิดเป็นร้อยละ 50.32 และ 30.31 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่า จำนวน บุคลากรทางด้านสาธารณสุขมีการกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลาง ในขณะที่ส่วนภูมิภาคมีจำนวนประชากรเป็น จำนวนมากกว่าแต่กลับมีบุคลากรทางด้านสาธารณสุขจำนวนน้อย ซึ่งไม่มีเพียงพอต่อจำนวนประชาชนที่รับ บริการ สามารถพิจารณาได้จากสัดส่วนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขได้จากตารางที่ 5.20

ตารางที่ 5.20 อัตราส่วนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข จำแนกตามประเภทและถิ่นที่อยู่ปี พ.ศ. 2536-2538

หน่วย : คน

ประเภท	2535	2536	2537	2538
ประชากรต่อแพทย์ 1 คน				
รวมทั้งประเทศ	4,295	4,260	4,165	4,180
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	914	900	940	940
ภูมิภาค	7,148	7,055	6,510	6,510
ประชากรต่อทันตแพทย์ 1 คน				
รวมทั้งประเทศ	21,561	20,841	19,677	19,677
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	4,182	4,183	4,561	4,561
ภูมิภาค	39,112	36,079	30,174	30,174
ประชากรต่อเภสัชกร 1 คน				
รวมทั้งประเทศ	12,462	12,299	10,532	10,532
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	2,070	2,049	2,320	2,320
ภูมิภาค	27,212	26,195	16,763	16,763
ประชากรต่อพยาบาล 1 คน*				
รวมทั้งประเทศ	884	788	1,150	1,092
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	338	321	356	347
ภูมิภาค	1,071	932	1,501	1,407
ประชากรต่อผดุงครรภ์ 1 คน				
รวมทั้งประเทศ	40,122	5,517	5,677	6,103
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	13,944	14,690	15,036	17,762
ภูมิภาค	5,324	5,174	5,329	5,713

ที่มา : กระทรวงสาธารณสุข, สถิติสาธารณสุข พ.ศ. 2539 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2540), หน้า 187-188.

หมายเหตุ : เป็นจำนวนพยาบาลวิชาชีพเท่านั้น

ข้อมูลจากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่า บุคลากรทางการแพทย์มีจำนวนเพิ่มขึ้น พิจารณาได้จากตัวเลขสัดส่วนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์และทางด้านสาธารณสุขในเขตภูมิภาคที่มีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่หากเปรียบเทียบสัดส่วนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะพบว่า ในส่วนกลางมีสัดส่วนที่ต่ำกว่าส่วนภูมิภาคมาก โดยมีอัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์และทางด้านสาธารณสุขระหว่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑลกับส่วนภูมิภาคโดยเฉลี่ยเท่ากับ 1:5 มีเพียง

บุคลากรด้านผดุงครรภ์เท่านั้นที่ส่วนภูมิภาคมีสัดส่วนต่อประชากรที่มากกว่ากรุงเทพมหานครและเขต
ปริมณฑล

ซึ่งประเด็นการกระจุกตัวของบุคลากรทางการแพทย์และทางด้านสาธารณสุขนั้น ข้าราชการระดับสูง
ท่านหนึ่งของสำนักงาน ก.พ. ให้ทัศนะว่า

“...กระทรวงสาธารณสุขของประเทศไทยถือได้ว่าเป็นกระทรวงที่ใหญ่มาก เมื่อเปรียบ
เทียบกับกระทรวงสาธารณสุขของประเทศอื่นๆ เพราะต้องแบกรับดูแลประชากรตั้งแต่เกิด
จนตาย บางเรื่องสามารถให้เอกชนหรือท้องถิ่นไปดูแลเองได้ก็ไม่มีมีการกระจายงานออกไป
แล้วก็มีปัญหาการใช้คนไม่ตรงกับงาน ในส่วนกลางมีแพทย์เข้ามาช่วยราชการมากจนคนล้น
บางทีในกระทรวงแพทย์แทบจะเดินชนกัน แต่ในถิ่นกันดารกลับมีแต่ตำแหน่งแต่ไม่มีแพทย์
เพราะมาอยู่ส่วนกลางกันหมด บางทีหมอคนหนึ่งต้องดูแลโรงพยาบาลถึง 4 แห่ง แพทย์บาง
คนยังเคยพูดเองว่า “หมอมจะไม่ขาดถ้าหมอมไปทำหน้าที่เป็นหมอมจริง” แต่แพทย์บางคนก็พอใจ
และต้องการให้มีแพทย์ในชนบทน้อย แพทย์บางคนยังกล่าวว่า “มีแพทย์น้อยๆ ก็ดี เพราะจะ
สามารถเรียกร้องผลประโยชน์ได้มาก” ทาง ก.พ. ก็เคยเช็คเงินรายได้พิเศษ เช่น ค่าเบี้ย
กันดาร ค่า O.T. ค่าอะไรต่อมิอะไรอีก รวมเงินเหล่านี้ก็มีรายได้เป็นหมื่นๆ...”⁴⁰

บทสัมภาษณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า กระทรวงสาธารณสุขได้มีการกระจายงานออกไปให้ภาคเอกชน
หรือท้องถิ่นที่มีความพร้อมดูแลงานด้านสาธารณสุขบางส่วน อาทิ ในปัจจุบันรัฐบาลได้มีการจัดตั้งองค์การ
บริหารส่วนตำบลขึ้นทั่วประเทศ องค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนก็มีความพร้อมในการจัดการทรัพยากรใน
ท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งมีความพร้อมในการดูแลสถานีนอามัยตำบลของตนเอง แต่กระทรวงสาธารณสุขก็ได้มี
การพิจารณากระจายงานส่วนนี้ออกไป นอกจากนี้ บุคลากรทางการแพทย์ส่วนหนึ่งได้เข้ามากระจุกตัวอยู่ใน
ส่วนกลาง โดยการเข้ามาช่วยปฏิบัติงานในส่วนกลางแต่ตำแหน่งยังคงอยู่ในส่วนภูมิภาค ทำให้ในชนบทห่าง
ไกลขาดแคลนกำลังคน ซึ่งเป็นผลพวงให้รัฐจำเป็นต้องบรรจุกำลังคนเพิ่มขึ้นเพื่อลงในพื้นที่ แสดงให้เห็นว่า
หน่วยงานต้นสังกัดมิได้ควบคุมการโยกย้ายตำแหน่ง จากคำกล่าวของแพทย์เองก็เป็นเครื่องยืนยันได้อย่างดีว่า
การขาดแคลนแพทย์จะไม่ปรากฏหากแพทย์ทำงานตรงกับงานของตน ไม่เข้ามาช่วยราชการในกระทรวงซึ่งจะ
ทำให้เกิดการกระจุกตัวในส่วนกลาง

นอกจากนี้ ข้าราชการระดับบริหารท่านหนึ่งของกระทรวงสาธารณสุขก็ได้ให้ทัศนะในประเด็นเดียว
กันนี้ว่า

⁴⁰สัมภาษณ์ นางสาว จ , เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 8 สำนักงาน ก.พ. , 13 พฤศจิกายน 2541.

“...ปัญหาการขาดกำลังคน เป็นเฉพาะในบางพื้นที่เท่านั้น บางแห่งก็มีกำลังคนเกิน การใช้มาตรการเกลี้ยกำลังนั้นอาจจะมีเล็กน้อยในระดับกอง แต่แทบจะไม่มีเลยในระดับกรม ระดับกรมจะมีการเกลี้ยกำลังก็ต่อเมื่อมีการตั้งกรมใหม่ขึ้นเท่านั้น เหตุที่ทำให้การเกลี้ยกำลังทำได้ไม่คล่องตัวก็เพราะหน่วยงานบางหน่วยไม่ต้องการลดบทบาทของหน่วยงานของตนเอง เพราะไม่แน่ใจว่าจะขอตำแหน่งเพิ่มได้หรือไม่ ทำให้หน่วยงานต้องรักษากำลังคนของตนเองไว้ หากไม่มีการตั้งหน่วยงานใหม่ก็就不用มีการเกลี้ยกำลังคนภายในเลย การจัดทำแผนอัตรากำลังทุกหน่วยงานมักจะมองเฉพาะงานที่เพิ่มขึ้น โดยไม่ได้มองในส่วนองงานที่หมดความจำเป็นลง ทำให้มีการขออัตรากำลังเพิ่มขึ้นทุกปี ส่งผลให้กำลังคนมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ...ตามข้อเท็จจริงแล้ว การลดจำนวนคนมีความเป็นไปได้ ถ้าผู้นำหรือหัวหน้าหน่วยงานมีความต้องการและมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติตามนโยบาย โดยการสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน แต่ในปัจจุบันมีผู้นำจำนวนน้อยที่มีความตั้งใจในการสนับสนุนนโยบายกำลังคน ...”⁴¹

จากคำกล่าวข้างต้น แสดงความเห็นที่สอดคล้องกับข้าราชการสำนักงาน ก.พ. ว่า กระทรวงสาธารณสุขได้นำบุคลากรไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติภารกิจรองมากกว่าภารกิจหลัก เห็นได้จาก แพทย์จำนวนมากเข้ามาช่วยราชการในส่วนกลางในฐานะผู้บริหารแทนที่จะปฏิบัติหน้าที่ในวิชาชีพแพทย์ ทำให้เกิดการกระจุกตัวของบุคลากรในส่วนกลาง และยังคงต้องขอกำหนดกำลังคนเพิ่มเพื่อบรรจุกำลังคนลงในส่วนภูมิภาค โดยมิได้มีความพยายามเกลี้ยกำลังคนภายในหน่วยงานเลย แม้ว่าจะงานบางส่วนหมดความจำเป็นลง หน่วยงานยังคงรักษากำลังคนของหน่วยงานของตนไว้ โดยพิจารณาเฉพาะงานที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น ส่งผลให้ต้องมีการเพิ่มอัตรากำลังคนมากขึ้นเรื่อยๆ จึงเท่ากับเป็นการอัตรากำลังที่มีต่อประชาชนเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจ ตำแหน่ง และกำลังคนนั่นเอง

ข้อเท็จจริงข้างต้น พิจารณาได้ว่า แม้ว่ากระทรวงสาธารณสุขขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขในทุกระดับ แต่ก็ยังขาดการกระจายบุคลากรไปยังส่วนต่างๆ ของประเทศที่เท่าเทียมกัน ขาดการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาสาธารณสุข ซึ่งสวนทางกับนโยบายกระจายความความเจริญสู่ภูมิภาค ถึงแม้ว่ากระทรวงสาธารณสุขจะประสบความสำเร็จในการสร้างสถานพยาบาลให้ครอบคลุมทั่วประเทศ แต่การขยายตัวในเชิงปริมาณของหน่วยงานราชการส่งเสริมให้มีการเพิ่มกำลังคนอย่างต่อเนื่อง ประเด็นดังกล่าวกลับเป็นผลพวงให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของบุคลากรระดับปฏิบัติการในกรุงเทพมหานครมากกว่าจะกระจายกำลังคนไปปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ โดยสถานีนามัยหลายแห่งโดยเฉพาะในถิ่นทุรกันดารมีบุคลากรต่ำกว่าอัตรากำลังที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้ หรือโรงพยาบาลชุมชนในพื้นที่ชายแดนไม่มีแพทย์อยู่ประจำ

⁴¹ สัมภาษณ์ ณิชกร ศิริกนกวิไล, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 หัวหน้ากลุ่มงานและแผนงานกำลังคน สำนักงานนโยบายและแผน กระทรวงสาธารณสุข, 4 พฤศจิกายน 2541.

การ ทั้งนี้เพราะการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขด้วยการจัดตั้งสถานเอนามัยให้ทั่วถึงมิใช่การแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด จึงไม่น่าแปลกใจที่จะพบเห็นอาคารของหน่วยงานราชการใหญ่โต แต่ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพและจำนวนที่เพียงพอที่จะสามารถให้บริการประชาชนในชนบทได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของสายงานและระบบค่าตอบแทนที่แตกต่างกันระหว่างเขตชนบทกับเขตเมือง ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างสายงานภายในหน่วยงานเองขาดความเท่าเทียมกัน การขยายสถานพยาบาลจึงเท่ากับเป็นการอำนวยความสะดวกหน่วยงานราชการเสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะส่วนราชการจะได้รับงบประมาณและอัตรากำลังคนเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ การเกลี้ยกำลัคนักก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากหัวหน้าส่วนราชการเท่าที่ควร เพราะการลดกำลังคนส่งผลโดยตรงต่อตำแหน่ง อำนาจและงบประมาณของส่วนราชการจึง กล่าวได้ว่า การที่กระทรวงสาธารณสุขแบกภาระการจัดการบริการด้านสาธารณสุขของประชาชนในทุกระดับ มิได้มีการพิจารณาการร่วมมือประสานงานกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชนในการผลิตการใช้กำลังคน และละเลยศักยภาพของบุคคลระดับผู้ช่วย อาสาสมัคร ประชาชน องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรเอกชนที่อาจเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดูแลสุขภาพ หรือการลดภารกิจที่หมดความสำคัญลงไป เพื่อกระจายกำลังคนไปยังหน่วยงานที่มีความต้องการกำลังคน ทั้งนี้เพราะทุกส่วนราชการยังคงต้องการรักษากำลังคนของตนไว้นั่นเอง จึงเท่ากับเป็นการอ้างภารกิจที่มีประชาชนในด้านการแพทย์และด้านสาธารณสุข เพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจ งบประมาณ และกำลังคนไว้

การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการนำนโยบายด้านการเกษตรและสหกรณ์ของประเทศที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ นั้นไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมมากมายประกอบด้วยส่วนราชการทั้งสิ้น 13 กรม โดยแต่ละกรมต่างมีลักษณะด้านวิชาการที่แตกต่างกัน ดังนี้⁴²

1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ ราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวง โดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนาเกษตรที่สูงซึ่ง

⁴² กองกฎหมายและระเบียบ สำนักงาน ก.พ., รวมกฎหมายแบ่งส่วนราชการในกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กองกลาง สำนักงาน ก.พ., 2540), หน้า157-222.

เป็นโครงการหลวง จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิบัติการทำฝน ดำเนินและประสานการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค

3. กรมชลประทาน มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเก็บกัก รักษา ควบคุม ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุขโรค หรือการอุตสาหกรรม การป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ และการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน

4. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร วางและพัฒนาระบบบัญชีให้เหมาะสมกับธุรกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรกำกับ จัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

5. กรมประมง มีอำนาจหน้าที่ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อม การเพาะเลี้ยง การปรับปรุงพันธุ์ การผลิตและการขยายพันธุ์สัตว์น้ำ การเก็บรักษาและการแปรรูปสัตว์น้ำ สำรวจ วิเคราะห์และวิจัยแหล่งทำการประมงทั้งในน่านน้ำไทยและน่านน้ำไทย ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

6. กรมปศุสัตว์ มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการผลิตและจัดหาชีวภัณฑ์และเวชภัณฑ์เพื่อใช้ในการป้องกันและกำจัดโรคสัตว์ ดำเนินการปรับปรุงและขยายพันธุ์สัตว์ ส่งเสริมให้เกษตรกรทำการเลี้ยงสัตว์ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ ผลิตภัณฑ์และผลิตผลจากสัตว์เพื่อให้ได้มาตรฐานสากล

7. กรมป่าไม้ มีอำนาจหน้าที่ ส่งเสริมและพัฒนาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและฟื้นฟูระบบนิเวศในพื้นที่ป่าไม้ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลอง และพัฒนาวิชาการด้านการป่าไม้และสัตว์ป่า

8. กรมพัฒนาที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ ศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ และวิจัยที่ดินเพื่อกำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาที่ดิน ให้บริการด้านการวิเคราะห์ ตรวจสอบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับดิน น้ำ พืช ปุ๋ย

9. กรมวิชาการเกษตร มีอำนาจหน้าที่ ศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลองและพัฒนาวิชาการเกษตรด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับพืชและไหม วิเคราะห์ ตรวจสอบและบริการด้านการแนะนำเกี่ยวกับเรื่องดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุ การเกษตร

10. กรมส่งเสริมการเกษตร มีอำนาจหน้าที่ พัฒนาส่งเสริม และถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิตพืช และธุรกิจเกษตรแก่เกษตรกร ส่งเสริม สนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่ม เพื่อเป็นแหล่งรับและเผยแพร่ความรู้ด้านการเกษตร

11. กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ ส่งเสริมเผยแพร่การสหกรณ์

12. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

13. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร มีอำนาจหน้าที่ จัดทำและประสานแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการเกษตร เสนอแนะนโยบายพัฒนาการเกษตรและประเมินผลของนโยบาย ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำและเผยแพร่ข้อมูลด้านเศรษฐกิจการเกษตร ตลอดจนแหล่งทรัพยากรทางเกษตรและการใช้ทรัพยากร

สภาพการณ์กำลังคนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ด้วยอำนาจหน้าที่ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมด้านเกษตรกรรมทุกด้าน จึงทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นกระทรวงที่มีขนาดใหญ่กระทรวงหนึ่ง และมีกำลังคนจำนวนมาก โดยในปี พ.ศ. 2539 มีกำลังคนจำนวนทั้งสิ้น 123,338 คน ซึ่งกำลังคนส่วนใหญ่ปฏิบัติงานอยู่ในกรมใหญ่สำคัญๆ 7 กรม คือ กรมชลประทาน 49,624 คน กรมป่าไม้ 17,698 คน กรมส่งเสริมการเกษตร 14,019 คน กรมวิชาการเกษตร 8,505 คน กรมปศุสัตว์ 8,350 คน กรมส่งเสริมสหกรณ์ 6,641 คน และกรมประมง 6,077 คน การที่ข้าราชการส่วนใหญ่กระจายอยู่ในกรมเหล่านี้ เนื่องจากลักษณะงานของกรมเหล่านี้เป็นงานปฏิบัติการด้านการพัฒนาการเกษตรด้านต่างๆ อีกส่วนหนึ่งเป็นงานด้านการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ทางเกษตรกรรม

สำหรับกรมที่มีอัตรากำลังปานกลาง ได้แก่ กรมพัฒนาที่ดิน 3,967 คน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2,982 คน และ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2,146 คน ส่วนกรมที่มีอัตรากำลังคนจำนวนน้อย ได้แก่ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ 1,638 คน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร 1,046 คน และสำนักงานเลขานุการกรม 28 คน ซึ่งกำลังคนที่มีส่วนน้อยนี้จะทำหน้าที่วิชาการด้านการวางแผนนโยบายและช่วยอำนวยความสะดวกสนับสนุนการปฏิบัติงาน สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 5.21



ตารางที่ 5.21 เปรียบเทียบอัตรากำลังข้าราชการสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำแนกตามกรม ปีงบประมาณ 2538-2539

กรม	ปีงบประมาณ 2538			ปีงบประมาณ 2539			อัตราเพิ่ม/ลด (%) ปี 2538-2539
	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	รวม	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	รวม	
สำนักงานเลขาธิการ	16	12	28	16	12	28	0
สป.กระทรวงเกษตรฯ	967	1,068	2,035	1,046	1,100	2,146	5.45
สำนักงานเศรษฐกิจ	762	304	1,066	762	284	1,046	-1.88
กรมประมง	3,258	2,863	6,121	3,276	2,801	6,077	-0.72
กรมปศุสัตว์	5,060	3,316	8,376	5,042	3,308	8,350	-0.31
กรมป่าไม้	9,061	8,711	17,772	9,046	8,652	17,698	-0.41
กรมวิชาการเกษตร	3,294	4,814	8,108	3,481	5,024	8,505	4.89
กรมส่งเสริมการเกษตร	12,017	2,685	14,702	11,969	2,667	14,636	-0.45
กรมชลประทาน	8,661	41,019	49,680	8,605	41,019	49,624	-0.11
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	1,356	276	1,632	1,362	276	1,638	0.37
กรมส่งเสริมสหกรณ์	4,056	2,660	6,716	3,999	2,642	6,641	-1.12
กรมพัฒนาที่ดิน	2,045	1,870	3,915	2,151	1,816	3,967	1.33
สำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ	2,410	579	2,989	2,400	582	2,982	-0.23
รวม	52,963	70,177	123,140	53,155	70,183	123,338	0.16

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากตารางที่ 5.21 แสดงให้เห็นว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอัตรากำลังในช่วงปี พ.ศ. 2538-2539 คือ 123,140 อัตรา และ 123,228 อัตรา ตามลำดับ คิดเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้น 0.16% ถือว่าเป็นตัวเลขที่เพิ่มขึ้นน้อยมาก หากพิจารณาควบคู่กับการนำมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐไปปฏิบัติ พบว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการขอยกเว้นตำแหน่งจากการเกษียณจากปีงบประมาณ 2537-2540 จำนวน 970 อัตรา ซึ่งได้รับการยกเว้นตำแหน่งจากการเกษียณเป็นจำนวน 383 อัตรา คิดเป็นอัตราส่วนที่ได้รับการยกเว้น 39.48 % สำหรับการขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่มีจำนวนคำขอเข้ามายังคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐเพียงส่วนราชการเดียวเท่านั้นคือ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวน 532 อัตรา โดยได้รับการพิจารณากำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ตามอัตราที่ขอมาทั้งหมด ดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 5.22

ตารางที่ 5.22 การพิจารณาคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐเรื่องการขอยกเว้นการยุบเลิกอัตราจากผลการเกษียณ และการขอกำหนดอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ของข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำแนกตามกรม

ส่วนราชการ	อัตราจากผลการเกษียณ ปีงบประมาณ 2537 -2540			อัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ ปีงบประมาณ 2537-2541		
	คำขอ	ยกเว้นการ ยุบเลิก	ยุบเลิก	คำขอ	อนุมัติอัตรา เพิ่มใหม่	ไม่ได้รับการ อนุมัติ
สำนักงานปลัดกระทรวง	9	9	0	532	532	0
กรมชลประทาน	208	63	145	0	0	0
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	23	23	0	0	0	0
กรมประมง	59	57	2	0	0	0
กรมปศุสัตว์	72	71	1	0	0	0
กรมป่าไม้	189	44	145	0	0	0
กรมพัฒนาที่ดิน	66	28	38	0	0	0
กรมวิชาการเกษตร	116	26	90	0	0	0
กรมส่งเสริมการเกษตร	82	25	57	0	0	0
กรมส่งเสริมสหกรณ์	121	28	93	0	0	0
สำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ	25	9	16	0	0	0
สำนักงานเศรษฐกิจฯ	0	0	0	0	0	0
รวม	970	383	587	532	532	0

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

ข้อมูลจากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีความพยายามที่จะปฏิบัติตามนโยบายกำลังคน แม้ว่าจะมีการขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ แต่กำลังคนในส่วนนี้มาจากการเกลี้ยอัตรา กำลังจากการยุบเลิกผลจากการเกษียณของหน่วยงานอื่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2537-2539 ได้แก่ กรมชลประทาน จำนวน 117 อัตรา กรมป่าไม้ จำนวน 141 อัตรา กรมพัฒนาที่ดิน จำนวน 34 อัตรา กรมวิชาการเกษตร จำนวน 85 อัตรา กรมส่งเสริมการเกษตร จำนวน 56 อัตรา และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร จำนวน 14 อัตรา มากำหนดเป็นอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 ในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวน 532 อัตรา⁴³ นอกจากนี้ ยังได้นำอัตราจากผลการเกษียณอายุราชการ ในปี

⁴³มติคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและขนาดกำลังคนภาครัฐในการประชุม ครั้งที่ 1/2539 วันที่ 10 เมษายน

ประมาณ พ.ศ. 2537-2539 ของกรมชลประทาน จำนวน 53 อัตรา กรมทรัพยากรธรณี จำนวน 6 อัตรา รวม 59 อัตรา มากำหนดเป็นอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ ปีงบประมาณ 2539 ในสำนักทรัพยากรน้ำ สังกัดสำนักงาน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

เหตุผลการขยายตัวของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การเพิ่มกำลังคนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มักเป็นการขยายตัวจากการขยายปริมาณงาน ตามพื้นที่ในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอเพิ่มใหม่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ส่งผลให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จำเป็นต้องเพิ่มอัตรากำลังคนเพื่อปฏิบัติงานในส่วน ภูมิภาค⁴⁴ โดยมีส่วนราชการถึง 7 กรม ที่มีหน่วยงานของตนเองในส่วนภูมิภาคได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ และ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และยังมีส่วนราชการอีก 5 กรมที่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคซึ่งขึ้น ตรงกับราชการบริหารส่วนกลางแต่ไปกระจายอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ ได้แก่ กรมชลประทาน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมวิชาการเกษตร กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร มีส่วนราชการเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่ไม่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเลยคือ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

การจัดตั้งกิ่งอำเภอ/อำเภอและการจัดตั้งจังหวัดขึ้นใหม่ จะทำให้มีการจัดตั้งส่วนราชการในสังกัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในส่วนภูมิภาค และมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการ จังหวัด ดังนี้

⁴⁴รายละเอียดจากการสัมภาษณ์ บุญแสง ชีระภากร, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 6 สำนักงาน ก.พ., 26 มิถุนายน 2541.

ตารางที่ 5.23 รายชื่อหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและหัวหน้าส่วนราชการในการบริหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ส่วนราชการระดับกรม	ราชการส่วนภูมิภาค	ชื่อตำแหน่งในการบริหาร
สำนักงานปลัดกระทรวง	สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด	เกษตรและสหกรณ์จังหวัด
กรมประมง	สำนักงานประมงจังหวัด	ประมงจังหวัด
	สำนักงานประมงอำเภอ	ประมงอำเภอ
กรมปศุสัตว์	สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด	ปศุสัตว์จังหวัด
	สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ	ปศุสัตว์อำเภอ
กรมป่าไม้	สำนักงานป่าไม้จังหวัด	ป่าไม้จังหวัด
	สำนักงานป่าไม้อำเภอ	ป่าไม้อำเภอ
	สำนักงานป่าไม้กิ่งอำเภอ	ป่าไม้กิ่งอำเภอ
กรมส่งเสริมการเกษตร	สำนักงานเกษตรจังหวัด	เกษตรจังหวัด
	สำนักงานเกษตรอำเภอ	เกษตรอำเภอ
กรมส่งเสริมสหกรณ์	สำนักงานสหกรณ์จังหวัด	สหกรณ์จังหวัด
	สำนักงานสหกรณ์อำเภอ	สหกรณ์อำเภอ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัด	ปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ที่มา: สุชะวี ฤกษ์จิตร, รายงานความเป็นมาของสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดตั้งแต่ปี 2534 จนถึงปัจจุบัน, เอกสารเพื่อประเมินเข้าสู่ตำแหน่งบุคลากร 8ว กลุ่มพัฒนาระบบงาน กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2539, หน้า 4.

ข้อมูลจากตารางข้างต้น กล่าวได้ว่า การขยายหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเป็นเหตุผลหลักต่อการขยายตัวของหน่วยงานและภาระเพิ่มขึ้นของกำลังคนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งภาคเอกชนยังไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการจัดการภารกิจด้านการเกษตรแทนรัฐ

ข้อเท็จจริงการขยายตัวของกำลังคนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากการศึกษาการดำเนินมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พบว่า หน่วยงานราชการส่วนใหญ่ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีแนวโน้มการลดลงของกำลังคนอย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาภาพรวมของกำลังคน พบว่า ยังคงมีการขยายตัวของอัตรากำลังคนแต่อยู่ในอัตราส่วนที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับ การขยายตัวด้านกำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งการขยายตัวของกำลังคนเป็นการเพิ่มขึ้นของกำลังคนในสำนักงานปลัดกระทรวงและ

สหกรณ์ ทั้งนี้เพราะสำนักงานปลัดกระทรวงได้ขอจัดตั้งสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด เป็นราชการส่วนภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในระดับจังหวัด ประสานงาน ควบคุม ดูแล การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ประจำปฏิบัติงานในจังหวัดให้ร่วมกันปฏิบัติตามแผนงานและโครงการ เพื่อให้การบริหารงานของกระทรวงในจังหวัดมีประสิทธิภาพและมีเอกภาพ⁴⁶

จากการศึกษาโครงสร้างส่วนราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พบว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีการแบ่งกรมตามหน้าที่ อาทิเช่น กรมประมง กรมป่าไม้ กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมปศุสัตว์ เป็นต้น ซึ่งงานของแต่ละกรมมีลักษณะเป็นวิชาการอย่างมาก จึงจำเป็นต้องใช้คนที่มีความรู้เฉพาะเรื่องสูงมาก โดยแต่ละส่วนราชการต่างมีลักษณะด้านวิชาการที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในทางปฏิบัติการสับเปลี่ยนข้าราชการระหว่างกรมจึงไม่ค่อยมี เพราะข้าราชการแต่ละส่วนราชการต่างก็มีความรู้คนละแบบ บุคคลภายนอกไม่สามารถเข้าใจหลักการทำงานในรายละเอียดของแต่ละกรมได้ ลักษณะความรู้เฉพาะของแต่ละหน่วยงานจึงเป็นเกราะป้องกันการลดกำลังคนและเพิ่มอำนาจให้แก่ส่วนราชการยิ่งขึ้น ทำให้ส่วนราชการยังมีแนวโน้มที่จะเป็นอิสระจากสำนักงานปลัดกระทรวงตลอดจนส่วนราชการอื่นๆ อีกด้วย เนื่องจากกระบวนการทำงานแต่ละด้านถูกกำหนดและวางมาตรฐานโดยกรมที่ปฏิบัติภารกิจนั้น กระทรวงและส่วนราชการอื่นๆ มีบทบาทน้อยมากในการกำหนดกฎและระเบียบ แต่ละส่วนราชการจึงมีกฎหมายและระเบียบของตนที่เน้นความชำนาญพิเศษอย่างมาก (ดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 5.24) ข้าราชการแต่ละกรมจึงผูกขาดความรู้ในกฎหมายและระเบียบต่างๆ ของกรม อันเป็นผลให้ข้าราชการมีอำนาจที่เป็นอิสระ

⁴⁶สุชะรี ฤกษ์จิตร, รายงานความเป็นมาของสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดตั้งแต่ปี 2534 จนถึงปัจจุบัน เอกสารเพื่อประเมินเข้าสู่ตำแหน่งบุคลากร 8 ว กลุ่มพัฒนาระบบงาน กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2539, หน้า 1.

ตารางที่ 5.24 กฎหมายและระเบียบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำแนกตามกรม

หน่วยงาน	อรรถนิตของหน่วยงาน
สำนักงานปลัดกระทรวง	พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522
สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (แก้ไขฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2520 บัญชีแสดงท้องที่ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน
กรมชลประทาน	พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505
กรมป่าไม้	พระราชบัญญัติการรักษารักษาป่า พ.ศ. 2464 (และฉบับที่แก้ไข) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พร้อมด้วยพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ข้อกำหนด และระเบียบซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัตินั้นๆ
กรมปศุสัตว์	พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2506 พระราชบัญญัติควบคุมบำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ. 2509
กรมประมง	พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติการประมง (แก้ไขฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติจัดระเบียบแพปลา พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด (แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490) พ.ศ. 2513 พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

ตารางที่ 5.24 (ต่อ)

หน่วยงาน	อาณัติของหน่วยงาน
กรมส่งเสริมสหกรณ์	ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511
กรมส่งเสริมการเกษตร	พระราชบัญญัติบำรุงพืช พ.ศ. 2483
กรมวิชาการ	พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2481
	พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507
	พระราชบัญญัติวัตถุที่มีพิษ พ.ศ. 2510
	พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2528
	พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518

ที่มา : พิทยา บวรวัฒนา, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532), หน้า (15)-(17).

ด้วยอำนาจในการกำหนดกฎและระเบียบของแต่ละกรม ส่งผลให้ระบบการทำงานของแต่ละส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความเป็นเอกเทศ ในการที่จะกำหนดแผนงานและดำเนินงานของตนเองได้ค่อนข้างสูง ซึ่งระบบการทำงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีเป้าหมายพื้นที่ในเขตชนบทและมีอาณาบริเวณกว้างขวางมาก ทำให้มีข้าราชการในส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนถึง 41,560 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 76.82 ของข้าราชการทั้งหมด ข้าราชการฝ่ายปฏิบัติเหล่านี้จึงมีการกระจายกระจายไปทั่วทุกจังหวัด ซึ่งข้าราชการเหล่านี้มีทั้งที่สังกัดส่วนภูมิภาคและสังกัดส่วนกลางปฏิบัติงานภูมิภาค ดูรายละเอียดได้จากตารางที่

ตารางที่ 5.25 อัตรากำลังรวมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำแนกตามกรมและสถานที่ปฏิบัติงาน ปีงบประมาณ 2541

หน่วยงาน	กรอบอัตรากำลังแยกตามส่วนราชการ				กรอบอัตรา กำลังรวม
	ส่วนกลาง	กลาง(ก)	ภูมิภาค	ตปท.	
สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี	16	-	-	-	16
สำนักงานปลัดกระทรวง	559	150	826	15	1,550
กรมชลประทาน	3,278	5,237	-	-	8,515
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	347	1,015	-	-	1,362
กรมประมง	759	1,190	1,326	-	3,275
กรมปศุสัตว์	881	1,170	3,009	-	5,060
กรมป่าไม้	1,188	4,445	4,064	-	9,697
กรมพัฒนาที่ดิน	974	1,180	-	-	2,154
กรมวิชาการเกษตร	1,421	1,977	-	-	3,398
กรมส่งเสริมการเกษตร	802	977	10,173	-	11,952
กรมส่งเสริมสหกรณ์	600	344	3,025	-	3,969
สำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ	1,170	-	1,224	-	2,394
สำนักงานเศรษฐกิจฯ	534	228	-	-	762
รวม	12,529	17,913	23,647	15	54,104

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ข้าราชการของกรมที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคนั้น จะมีสำนักงานในส่วนภูมิภาคของตนเองโดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติข้าราชการนั้นขึ้นตรงต่อหัวหน้าหน่วยงานมากกว่า เนื่องจากนโยบายและแนวทางปฏิบัติถูกกำหนดจากกองแผนของกรมนั้นๆ ไม่ได้ถูกกำหนดออกมาจากกระทรวงมหาดไทยแต่อย่างใด ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เองก็มิได้บทบาทในการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติงานของข้าราชการเหล่านั้น จึงทำให้ข้าราชการเหล่านี้ปฏิบัติงานอย่างเป็นเอกเทศ ซึ่งความเป็นเอกเทศนี้เองเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้แต่ละหน่วยงานสามารถขยายบทบาทของตนเองออกไปได้อย่างเป็นอิสระ

แม้ว่าส่วนราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีการขยายตัวของกำลังคนในอัตราที่ต่ำ แต่จากการศึกษาบทบาทภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีข้อสังเกตว่า ส่วนราชการมีแนวโน้มที่จะขยายหน่วยงานและอัตรากำลังคนของตนที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคโดยอาศัยปัจจัยความเป็นเอกเทศนั่นเอง อาทิ เช่น กรมชลประทานต้องการเพิ่มโครงการ กรมประมงต้องการเพิ่มสถานีประมงและจำนวนประมง

จังหวัดและประมงอำเภอ กรมปศุสัตว์ต้องการเพิ่มสถานีและหน่วยสัตว์ต่างๆ กรมป่าไม้ต้องการเปิดหน่วยและศูนย์เพิ่มขึ้น กรมพัฒนาที่ดินต้องการขยายสถานีและโครงการ กรมส่งเสริมการเกษตรต้องการเปิดหน่วยและศูนย์เพิ่มขึ้น กรมส่งเสริมสหกรณ์ต้องการเปิดสหกรณ์เพิ่ม สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในจังหวัดที่ยังไม่ได้ประกาศ

การจัดตั้งส่วนราชการเหล่านี้ในส่วนภูมิภาคแต่เดิมเป็นเพียงหน่วยงานในระดับภาคหรือเขตเท่านั้น แต่ในปัจจุบันทุกหน่วยงานได้ขยายสำนักงานส่วนภูมิภาคจนครอบคลุมทุกจังหวัดของประเทศ และบางหน่วยงานมีการขยายสำนักงานลงในระดับอำเภอด้วย สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 5.26 แสดงการเปรียบเทียบจำนวนหน่วยงานในส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 5.26 เปรียบเทียบจำนวนส่วนราชการในส่วนภูมิภาค ปีงบประมาณ 2532 และปีงบประมาณ 2540

ต้นสังกัด	ปีงบประมาณ 2532		ปีงบประมาณ 2540	
	ประเภทหน่วยงาน	จำนวน	ประเภทหน่วยงาน	จำนวน
สำนักงานปลัดกระทรวง	สำนักงานเกษตรภาค	4	สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด	75
กรมชลประทาน	สำนักงานชลประทาน	12	สำนักงานชลประทาน	12
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์	12	กองตรวจบัญชี	4
กรมประมง	-	-	สำนักงานประมงจังหวัด	75
กรมปศุสัตว์	สำนักงานปศุสัตว์เขต	9	สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด	75
กรมป่าไม้	สำนักงานป่าไม้เขต	21	สำนักงานป่าไม้จังหวัด	75
กรมพัฒนาที่ดิน	สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต	12	สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต	12
กรมวิชาการเกษตร	-	-	สำนักงานวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขต	8
กรมส่งเสริมการเกษตร	สำนักงานส่งเสริมเกษตรภาค	6	สำนักงานเกษตรจังหวัด	75
กรมส่งเสริมสหกรณ์	-	-	สำนักงานเกษตรอำเภอ	75
สำนักงานปฏิรูปที่ดินฯ	-	-	สำนักงานสหกรณ์จังหวัด	75
สำนักงานเศรษฐกิจฯ	เขตเกษตรเศรษฐกิจ	19	สำนักงานสหกรณ์อำเภอ	75
			สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด	75
			เขตเกษตรเศรษฐกิจ	19

นอกจากนี้กรมต่างๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังมีส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับราชการบริหารส่วนกลาง แต่ไปกระจายอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศอีก จำนวน 1,077 แห่ง⁴⁸

ข้อมูลจากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มความต้องการของกรมในการขยายหน่วยงานใน ส่วนภูมิภาคได้เป็นอย่างดี ลักษณะดังกล่าวนอกจากจะส่งผลกระทบต่อประสานงานในระดับกรมแล้ว ยังได้ส่งผลกระทบต่อการเพิ่มกำลังคนอย่างมาก ความแตกต่างในลักษณะงานเป็นผลให้หน่วยงานมีความเป็นอิสระในการขยายหน่วยงานของตน จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการต่างๆ ต้องการพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุด ด้วยการขยายส่วนราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นการขยายตำแหน่งต่างๆ ภายในกรมอีกด้วย

ทั้งนี้ วรเดช จันทรศร ได้ให้ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการขยายตัวของหน่วยงานว่า

“...ข้าราชการถ้าจะวัดว่าใครเป็นหัวหน้าที่ดี คือ ต้องหางบประมาณให้ได้มาก หาตำแหน่งให้ได้มาก ก็จะทำให้ซีเพิ่ม ลูกน้องก็จะยอมรับ ข้าราชการก็ต้องพยายามที่จะขยายหน่วยงานของตน เพื่อให้ได้งบประมาณและตำแหน่ง...”⁴⁹

คำกล่าวข้างต้น จึงเป็นข้อสังเกตว่า การขยายตัวของหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปสู่อำเภอและจังหวัด เป็นการทำภารกิจเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ ตำแหน่ง และอำนาจ ทั้งนี้ การที่แต่ละส่วนราชการต่างมีกฎระเบียบของตนเอง ตลอดจนมีความเป็นเอกเทศในการทำงาน เป็นผลให้ส่วนราชการสามารถขยายหน่วยงานของตนไปสู่อำเภอได้อย่างอิสระ นอกจากจะส่งผลดีต่อหน่วยงานในด้านงบประมาณที่เพิ่มขึ้นแล้ว ยังทำให้ส่วนราชการนั้นมีตำแหน่งและกำลังคนที่เพิ่มขึ้นด้วย จึงไม่น่าแปลกใจที่ส่วนราชการต่างๆ มีแนวโน้มที่จะขยายหน่วยงานของตนเอง โดยที่ส่วนราชการเหล่านั้นมีหน่วยงานในส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว แต่ก็มีความพยายามที่จะขยายหน่วยงานของตนให้ครอบคลุมทุกจังหวัด อาทิเช่น กรณีสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด

การขอจัดตั้งสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดของสำนักงานปลัดกระทรวง เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้น ถือได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ การขยายตัวจากสำนักงานเกษตรภาคเป็นสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด จึงเป็นประเด็นที่

⁴⁸ สุชนะ ฤกษ์จิตร, รายงานความเป็นมาของสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดตั้งแต่ปี 2534 จนถึงปัจจุบัน เอกสารเพื่อประเมินเข้าสู่ตำแหน่งบุคลากร 8 กลุ่มพัฒนาระบบงาน กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2539, หน้า 4.

⁴⁹ สัมภาษณ์ วรเดช จันทรศร, อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 19 พฤศจิกายน 2541.

ควรพิจารณาว่าการจัดตั้งหน่วยงานใหม่สามารถแก้ไขปัญหาของส่วนราชการในส่วนภูมิภาคของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จริงหรือไม่ ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เองก็ได้มีสำนักงานเกษตรภาคในการทำหน้าที่นี้อยู่ก่อนแล้ว ทั้งนี้ แม้ว่าในขั้นต้นจะใช้เกลี้ยอัตรากำลังโดยเกลี้ยจากอัตรากำลังยุบเลิกจากผลการเกษียณของหน่วยงานอื่นๆ ก็ตาม แต่ท้ายสุดก็ต้องมีการขอกำหนดตำแหน่งอัตรากำลังเพิ่มใหม่ 532 อัตรากำลังคนจากหน่วยงานเดิมไม่เพียงพอต่อกรอบอัตรากำลังคนที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดไว้ให้มีข้าราชการ 13 อัตรากำลังต่อสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด 1 แห่ง ซึ่งนอกจากจะทำให้มีการขยายตัวของกำลังคนแล้ว ยังส่งผลให้มีการเพิ่มตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการขึ้นอีกประการหนึ่ง ในประเด็นนี้จึงเป็นข้อพิจารณาได้ว่า ส่วนราชการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พยายามที่ใช้ข้ออ้างภารกิจเพื่อขยายหน่วยงานของตนในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ด้านงบประมาณ อำนาจ และตำแหน่ง

จากการศึกษาบทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ของ พิชยา บวรวัฒนา พบว่า กระบวนการปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในด้านการปฏิบัติ ยึดถือหลักในการปฏิบัติงานเป็นแบบในการทำงานอยู่หลายประการ

ประการแรก กรมต่างๆ มีแนวโน้มที่ต้องการพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุด กรมจะสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็ตามที่จะมีผลทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกรมมีการขยายฝ่าย ขยายกอง ขยายซี ความต้องการพึ่งพาตนเองของกรม ทำให้กรมหันไปหาหน่วยงานนอกกระทรวง ที่มีอำนาจในการสนับสนุนให้กรมพึ่งพาตนเองได้มากยิ่งขึ้น ตัวอย่างหน่วยงานภายนอก ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

ประการที่สอง กรมมีแนวโน้มที่จะรักษาความเป็นอิสระในการทำงานของตนไว้ งานใดที่จำเป็นต้องทำร่วมกับกรมอื่นๆ มักจะเกิดปัญหา เช่น ต้องเสียเวลาประชุมร่วมกับกรมอื่นๆ และยังเสียเวลาในการประสานงานกับกรมอื่นๆ ในระดับท้องถิ่นด้วย

ประการที่สาม กรมมีแนวโน้มที่จะผูกขาดการทำงานของตนไว้ กรมจะมองว่าสาเหตุสำคัญที่การทำงานได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ เป็นเพราะงานของกรมนั้นมีหน่วยงานภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องมาก กรมจะมีความคิดว่าวิธีการแก้ไขปัญหาให้กรมทำงานได้ดีขึ้นนั้น อยู่ตรงที่การแก้ไขกฎหมายให้ข้าราชการของกรมมีอำนาจมากขึ้นในการทำงาน และ/หรือการรวมงานของหน่วยงานอื่นเข้ามาเป็นงานในความรับผิดชอบของกรมโดยตรง⁵⁰

⁵⁰พิชยา บวรวัฒนา, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532), หน้า 31.

ผลงานวิจัยข้างต้นจึงเป็นเครื่องยืนยันได้อย่างดีว่า ส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พยายามรักษาความเป็นอิสระของหน่วยงานตนและมีแนวโน้มที่จะผูกขาดการทำงานของหน่วยงานตนไว้ ซึ่งเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่ากรมต่างๆ ยังคงซึ่งภารกิจที่มีอยู่เดิมและมีแนวโน้มที่จะขยายภารกิจของตนออกไปอย่างกว้างขวางเพื่อผลประโยชน์ที่หน่วยงานตนจะได้รับ อันได้แก่ อำนาจ ตำแหน่ง งบประมาณ และกำลังคน

นอกจากส่วนราชการจะพยายามขยายหน่วยงานของตนเองแล้ว ยังมีลักษณะการรักษากำลังคนของหน่วยงานของตนไว้ด้วย ซึ่งพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบระหว่างการเพิ่มของผู้รับบริการ งบประมาณ และอัตรากำลังของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่าสัดส่วนของผู้มีงานทำในภาคเกษตร ลดลงจากร้อยละ 67 ในปี พ.ศ. 2532 เหลือร้อยละ 52 ในปี พ.ศ. 2538 และช่วง 3 ปีที่ผ่านมาจำนวนผู้มีงานทำในภาคเกษตรก็ลดลงไปเฉลี่ยอีกประมาณปีละ 1 ล้านคน ในขณะที่ผู้งานทำภาคเกษตรลดลง งบประมาณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังคงเพิ่มขึ้น ซึ่งการเพิ่มขึ้นของงบประมาณนี้ได้ถือเป็นเรื่องผิดปกติ เพราะอาจมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อช่วยเหลือในกิจการต่างๆ แต่ว่าสิ่งที่น่าสนใจอยู่ที่อัตรากำลังของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในช่วงเดียวกันนั้นมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมากหรือแทบไม่เปลี่ยนแปลงเลย สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 5.27

ตารางที่ 5.27 เปรียบเทียบอัตราการเพิ่มต่อปี (ร้อยละ) ของจำนวนผู้มีงานทำในภาคเกษตร งบประมาณ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอัตรากำลังของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในช่วงปี 2534-2538

การเปรียบเทียบ	2534	2535	2536	2537	2538
ผู้มีงานทำภาคเกษตร	-0.6	-0.4	-7.0	-6.6	-5.7
งบประมาณกระทรวงเกษตร	18.2	12.8	25.0	23.4	16.9
อัตรากำลังกระทรวงเกษตร	2.0	0.1	1.1	1.0	0.3

ที่มา : ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์, “แนวคิดและทิศทางการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ,” ใน นโยบายการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ : รายงานการสัมมนาระดับชาติเรื่อง ณ โรงแรมรอยัล คลิฟ บีช รีสอร์ท พัทยาใต้ จังหวัดชลบุรี วันที่ 15-16 มิถุนายน 2539 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539), หน้า 30.

จากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ได้มีการพิจารณาที่จะปรับลดบทบาทหน้าที่ที่มีความสำคัญน้อยลงแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามยังคงมีการขยายหน่วยราชการในส่วนภูมิภาค เนื่องจากการขยายหน่วยงานนั้นนอกจากจะส่งผลต่อการขยายกำลังคนแล้ว ยังส่งผลให้มีการเพิ่ม

ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการด้วยอีกประการหนึ่งแสดงให้เห็นว่า ส่วนราชการได้ใช้ภารกิจเป็นข้ออ้างเพื่อคงไว้ซึ่งงบประมาณ อำนาจ และตำแหน่งนั่นเอง

สรุป

จากการศึกษาถึงการขยายตัวของส่วนราชการทั้ง 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่า ส่วนราชการได้รับทราบและเห็นด้วยกับการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การนำมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จในส่วนราชการทั้ง 4 หน่วยงานนี้ ทั้งนี้ ทุกหน่วยงานได้มีการขอยกเว้นการยุบเลิกตำแหน่งว่างจากผลการเกษียณอายุเกือบทุกอัตรา และยังคงมีการขยายตัวของกำลังคน

จากการศึกษาการขยายตัวของกำลังคนในส่วนราชการทั้ง 4 หน่วยงาน สามารถตั้งข้อสังเกตได้ 7 ประการว่า

1. ส่วนราชการมีความพยายามขยายตัวด้านโครงสร้างและอัตรากำลังในส่วนภูมิภาค ซึ่งสืบเนื่องมาจากนโยบายกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค เพื่อให้แต่ละหน่วยงานสามารถดำเนินกิจกรรมได้ตามความต้องการของตนเอง หน่วยงานจึงมักต้องการความเป็นเอกเทศในการจัดโครงสร้างองค์กรของตนเอง ซึ่งมีความพยายามที่จะแบ่งโครงสร้างภายในลักษณะกองภายในและฝ่ายต่างๆ เป็นจำนวนมาก ตลอดจนขยายพื้นที่ปฏิบัติการออกไปให้ครบทุกจังหวัด จนเกิดเป็นปรากฏการณ์การขยายตัวของอัตรากำลังจำนวนมาก ดังเช่น กรณี กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมการเกษตร และในอีกหลายๆ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2. ส่วนราชการต้องการขยายบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของตนเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้ด้วยตนเอง โดยที่หน่วยงานมักมีนโยบายและแนวความคิดว่า การขยายภารกิจเป็นการขยายการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งหน่วยงานมีความจำเป็นที่จะต้องขยายบทบาทและขยายงานของตนเองออกไปเพื่อไปบริการแก่ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค ซึ่งขอบเขตของการขยายบทบาทนี้ไม่มีขอบเขตจำกัดขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และการปฏิบัติงานของหน่วยงานก็จะปรับให้เข้ากับความต้องการของประชาชน ซึ่งไม่เพียงแต่มีนโยบายที่จะขยายบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานออกไปในกิจกรรมต่างสาขาเท่านั้น ยังมีการขยายโครงสร้างให้ครอบคลุมภารกิจการพัฒนาชนบทแบบเบ็ดเสร็จ อีกทั้งขยายภารกิจให้ครอบคลุมทุกด้านมากขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานตั้งไว้ อาทิเช่น กรณีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีแนวทางที่จะขยายบทบาทภารกิจขององค์กรออกไปในกิจกรรมด้าน

ต่างๆ เพื่อครอบคลุมการพัฒนาชนบท อาทิเช่น งานส่งเสริมอาชีพและรายได้ งานสร้างถนนหนทาง งานปรับปรุงที่ดินและแหล่งน้ำ การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร งานส่งเสริมการผลิตและการตลาด ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ก็มีความซ้ำซ้อนกับภารกิจของกรมการพัฒนาชุมชน และกรมปกครองด้วยเช่นกัน โดยที่หน่วยงานเหล่านี้มีแนวโน้มการขยายภารกิจการพัฒนาชนบทให้ครอบคลุมทุกด้าน ตลอดจนมีนโยบายขยายพื้นที่ปฏิบัติการให้ครบทุกจังหวัดในทิศทางเดียวกันด้วย ดังเช่นผลงานวิจัยของวรเดช จันทรศร และวินิจ ทรงประทุม ซึ่งได้อธิบายถึงความพยายามขยายภารกิจของหน่วยงานราชการว่า เพราะหน่วยงานราชการส่วนใหญ่ในอดีตใช้อำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างๆ เปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยงานสามารถขยายอาณาจักร ดึงเอาทรัพยากรมาสู่หน่วยงานของตนได้มากขึ้น และเมื่อไม่มีความชำนาญพอประกอบกับมีปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานอื่นก็แก้ปัญหาด้วยการพยายามพึ่งตนเอง โดยขยายหน่วยงานสนับสนุนเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดมีการขยายตัวของหน่วยราชการเกิดขึ้นอย่างมหาศาล⁵¹ การศึกษาดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงยืนยันได้อย่างดีว่า หน่วยงานระดับปฏิบัติมีแนวโน้มที่สนใจจะทำหน้าที่รองมากกว่าหน้าที่หลัก จนเกิดการปัญหาความซ้ำซ้อนในภารกิจหน้าที่ แต่ในปัจจุบันหน่วยงานราชการก็ได้มีความพยายามจะปรับเปลี่ยนภารกิจของตนแต่อย่างใด ยังคงใช้ภารกิจเป็นข้ออ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งกำลังคน

3. ส่วนราชการต่างมีแนวคิดว่า ภารกิจของหน่วยงานของตนมีความสำคัญ มีความจำเป็นโดยตรงต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยกระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า หน่วยงานตนเองเป็นแกนหลักในการบริการด้านการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาและต่อเนื่องจนถึงขั้นอุดมศึกษา กระทรวงมหาดไทยเองก็เห็นว่า ภารกิจหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขของหน่วยงานตนเองเป็นแกนหลักสำคัญในการพัฒนาชนบท จึงขยายบทบาทหน้าที่ของตนเพื่อครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแทบทุกด้าน ขณะเดียวกันกระทรวงสาธารณสุขก็มองว่าหน่วยงานของตนเองมีความสำคัญในแง่ชีวิตและคุณภาพของประชาชน โดยมีภารกิจที่ต้องต้องรับผิดชอบด้านสาธารณสุขในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับตำบลจนถึงระดับจังหวัด แม้กระทั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เองก็เห็นว่าหน่วยงานของตนเองมีความสำคัญต่อกิจกรรมการเกษตร ซึ่งถือเป็นอาชีพหลักของคนไทย ด้วยแนวคิดที่คล้ายคลึงกันของหน่วยงานที่ต่างก็เห็นว่า ภารกิจขององค์กรตนเองมีความสำคัญต่อประชาชนแทบทั้งสิ้น ไม่สามารถที่จะลดภารกิจของหน่วยงานลงได้ การลดกำลังคนจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งประเด็นนี้ได้ส่งต่อปัญหาการลดกำลังคนลงอย่างมาก ในทางปฏิบัตินั้นแต่ละหน่วยงานต่างพยายามขยายภารกิจของตนเองให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ อันส่งผลกระทบต่อให้มีการเพิ่มกำลังคนมากยิ่งขึ้น

⁵¹วรเดช จันทรศร และวินิจ ทรงประทุม, หน่วยกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหาและการปฏิรูป (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเอกสารพัฒนาประเทศไทย, 2530), หน้า23.

4. หน่วยงานต่างมีความเชื่อว่าหากมีการขยายหน่วยงานจะทำให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกมากยิ่งขึ้น ซึ่งความเชื่อนี้ได้ส่งผลสะท้อนให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของกำลังคนในส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ บุคลากรบางส่วนมิได้ไปทำงานตามหน้าที่ โดยการมาช่วยราชการในระดับกระทรวง ทั้งนี้เพราะความเหลื่อมล้ำด้านก้าวหน้าในอาชีพการงานและความเจริญด้านวัตถุระหว่างในเขตเมืองและชนบทที่สูง ทำให้ข้าราชการที่ไปประจำในพื้นที่หากมีช่องทางให้สามารถเข้ามาในส่วนกลางได้ก็จะขอย้ายเข้ามา หรือหากไม่มีตำแหน่งว่างก็จะเข้ามาในลักษณะของการช่วยราชการแทน เป็นผลให้อัตรากำลังคนในส่วนกลางมีอัตราที่เกินกรอบแต่ในชนบทกลับขาดแคลนบุคลากร อาทิเช่น ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ บุคลากรทางการแพทย์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้จึงมีภาพรวมด้านกำลังคนที่ขาดแคลน จำเป็นต้องขอกำลังคนเพิ่มในพื้นที่ ทั้งนี้ตามข้อเท็จจริงพบว่า หน่วยงานราชการมีกำลังคนแฝงตัวอยู่ในส่วนกลางเป็นจำนวนมากโดยการเข้ามาช่วยราชการ ทำให้ในชนบทกลับขาดแคลนบุคลากร เราจึงสามารถพบเห็นอาคารสิ่งปลูกสร้างของหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคจำนวนมากไม่มีบุคลากรปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุ แต่การขยายหน่วยงานเหล่านี้จะส่งผลดีต่อส่วนราชการในการได้รับงบประมาณและตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการเพิ่มขึ้น

5. หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดกรอบกำลังคนและการจัดตั้งหน่วยงานยึดติดกับจำนวนประชากรเป็นหลัก จึงเป็นแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานสามารถขยายหน่วยงานของตนได้อย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น หลักเกณฑ์การจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแนวทางการจัดตั้ง แต่ก็ยังคงยึดกับจำนวนประชากร จำนวนตำบล และระยะทาง อยู่เช่นเดิม หรือหลักเกณฑ์การจัดตั้งโรงเรียน ที่สำนักงาน ก.ค. กำหนดให้โรงเรียนหนึ่ง ต้องมีครูประจำชั้น 6 ตำแหน่ง และครูใหญ่ 1 ตำแหน่ง ทำให้ต้องมีการเพิ่มจำนวนครูมากขึ้นเรื่อย แม้ว่าโรงเรียนนั้นจะมีนักเรียน 40 คน ซึ่งบางชั้นเรียนไม่มีนักเรียนเลย แต่ก็จำเป็นต้องบรรจุครูในชั้นเรียนนั้น เพื่อให้ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด ในกรณีเช่นย่อมส่งผลให้มีการเพิ่มกำลังคนอย่างไม่มีการสิ้นสุด เพราะจำนวนประชากรที่เพิ่มอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นช่องทางของหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานราชการสามารถอาศัยเป็นข้ออ้างเพื่อขอกำลังคนเพิ่มตลอดเวลา โดยไม่มีการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นมาใช้แทน อาทิเช่น ให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดบริการขั้นพื้นฐานให้แก่ชุมชนของตนเอง

6. หน่วยงานต่างเห็นว่าการเกลี้ยอัตรากำลังเป็นเรื่องที่ยาก โดยให้เหตุผลว่ามีอัตรากำลังจำกัด โดยเฉพาะลักษณะงานเฉพาะทางการเกลี้ยกำลังคนเป็นเรื่องที่กระทำได้ลำบาก อาทิเช่น กรณีส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่สามารถเกลี้ยกำลังคนได้ เพราะลักษณะงานมีความพิเศษเฉพาะ หรือกรณีการเกลี้ยครูประถมศึกษาสอนในระดับชั้นมัธยมของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นการกระทำที่ปฏิบัติได้ยาก หน่วยงานจึงต้องขอเพิ่มกำลังคนให้ได้ จากการศึกษา พบว่า ส่วนราชการมักใช้ลักษณะการทำงานเฉพาะมาเป็นข้ออ้าง โดยที่การเกลี้ยอัตรากำลังนี้ขึ้นอยู่กับความตั้งใจของหัวหน้าส่วนราชการเอง ปัญหาการเกลี้ยอัตรากำลังคนจึงติดอยู่ที่หัวหน้าส่วนราชการที่ไม่ยอมลดกำลังคนในองค์กรตนเอง ดังเช่น วรเดช จันทรรคน ได้

ให้สัมภาษณ์ว่า "...มาตรการกำลังคนเป็นผลให้ผลประโยชน์ของข้าราชการลดลง ข้าราชการมักรักษากำลังคนเอาไว้ให้มากขึ้น เมื่อคนเยอะงบประมาณก็จะได้เยอะด้วย จึงไม่ต้องการลดกำลังคนไม่ยอมเสียประโยชน์ แต่ก็ได้ต่อต้านนโยบาย โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ไม่ปฏิบัติตามจะเป็นหัวหน้าหน่วยงาน เช่น กรมตำรวจ มีฝ่ายปฏิบัติการ 55 % ฝ่ายสนับสนุนและอำนวยการ 45 % ภาครัฐก็ต้องการลดหน่วยงานสนับสนุนและอำนวยการโดยถ่ายคนไปอยู่ฝ่ายปฏิบัติการ และหัวหน้าก็ไม่ยอมเพราะจะทำให้อำนาจและผลประโยชน์ลดลง รับผิดชอบไม่ได้ จึงไม่ยอมกระจายกำลังคนไปยังภูมิภาค กำลังคนส่วนใหญ่จึงกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง..."⁵³ การใช้ลักษณะงานมาเป็นข้ออ้างจึงเท่ากับหน่วยงานราชการไม่มีระบบพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานของตน และประการสำคัญคือ การเกลี้ยกำลังคนเป็นผลให้กำลังคนในหน่วยงานลดลง ซึ่งแน่นอนว่าอำนาจและงบประมาณย่อมลดลงตามมาด้วยนั่นเอง

7. การที่หน่วยงานราชการมีแนวโน้มการขยายหน่วยงานในส่วนภูมิภาค แสดงให้เห็นถึง การรวมศูนย์อำนาจของหน่วยงานราชการที่ยังคงปรากฏอยู่ แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะการบริหารของหน่วยงานเหล่านี้ยังคงขึ้นอยู่กับกระทรวงในส่วนกลาง จึงเท่ากับเป็นการขยายแขนขาของส่วนกลางออกไปมากยิ่งขึ้น โดยไม่มีการส่งเสริมให้หน่วยงานท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการของรัฐ ทั้งนี้ เพราะการกระจายอำนาจหมายถึง การกระจายภารกิจ งบประมาณ และกำลังคนให้แก่ท้องถิ่น เป็นผลให้สูญเสียอำนาจทางการเมืองการบริหารของส่วนกลาง หน่วยงานราชการในส่วนกลางจึงหวงแหนภารกิจที่จะต้องกระจายไปยังส่วนท้องถิ่น แต่กลับขยายหน่วยงานในส่วนภูมิภาคแทน

จากข้อสังเกตความพยายามขยายหน่วยงานของส่วนราชการและการอ้างเหตุผลความจำเป็นทั้ง 7 ประการนี้ ไม่สามารถพิจารณาได้เป็นอย่างอื่น นอกจากเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานราชการทั้ง 4 กระทรวง ได้อาศัยภารกิจตามนโยบายของรัฐเป็นข้ออ้างครั้งแล้วครั้งเล่า เพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนในการปฏิบัติงานอันเป็นเป้าหมายที่มีทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ การขยายหน่วยงานและการขยายกำลังคนมีผลประโยชน์ด้านตำแหน่งอำนาจ และงบประมาณ ของหน่วยงานและข้าราชการอยู่เบื้องหลัง ข้อเท็จจริงข้างต้นจึงกล่าวได้ว่า หน่วยงานราชการขาดความผูกพันต่อนโยบายกำลังคน ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้

⁵³สัมภาษณ์ วรเดช จันทนคร, อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 19 พฤศจิกายน 2541.

ความร่วมมือในการปฏิบัติจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

ความร่วมมือจากผู้ปฏิบัตินโยบายเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ การบรรลุเป้าหมายของนโยบายจะเกิดขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกำลังสนับสนุนของนโยบายเป็นสำคัญ นั่นก็คือ ตัวบุคคลผู้นำเอามาตรการไปสู่การปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ โดยความสำเร็จของนโยบายกำลังคนย่อมมีกลไกสองฝ่ายร่วมกันปฏิบัติคือ ข้าราชการการเมือง ในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายกำลังคน และข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย

การศึกษาปัจจัยนี้เกิดจากข้อสงสัยว่า ด้วยเหตุที่โครงสร้างของรัฐเดี่ยวและแนวความคิดการรวมศูนย์อำนาจที่ยังคงอยู่ เป็นผลให้รัฐส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งหน้าที่หลักๆ ที่มีผลต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความกินดีอยู่ดีของประชาชน ซึ่งรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องยึดถือเป็นนโยบายหลัก แต่กระบวนการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลต้องพึ่งพาข้าราชการประจำของกระทรวงต่างๆ การที่รัฐกำหนดนโยบายควบคุมกำลังคนย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้จึงอาจทำให้ข้าราชการการเมืองไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายกำลังคน เนื่องจากการที่ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของฝ่ายประชาชน จึงมีนโยบายที่ต้องการขยายภารกิจด้านการพัฒนาชนบท ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านเกษตรกรรม การขยายภารกิจสู่ภาคภูมิตั้งกล่าวอาจกระทำเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองเอง โดยมุ่งแสวงหาคะแนนเสียงและรักษาฐานคะแนนเสียงของตนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป และด้วยเหตุที่นโยบายกำลังคนส่งผลกระทบต่อหน่วยงานราชการ จึงอาจทำให้ข้าราชการไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัตินโยบายกำลังคน เพราะการคงขยายหน่วยงานและเพิ่มกำลังคนในการปฏิบัติงานนั้นมีผลประโยชน์ด้านตำแหน่ง อำนาจ และงบประมาณ ของข้าราชการโดยตรง

ดังนั้น จากโครงสร้างทางการเมืองและขององค์กร ราชการที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่เกื้อกูลกัน จึงเป็นข้อน่าพิจารณาว่า ด้วยลักษณะดังกล่าวนี้ จึงส่งผลให้ฝ่ายข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำร่วมมือกันไม่ผลัดกันให้นโยบายกำลังคนบรรลุผลในทางปฏิบัติ อันเป็นเหตุให้นโยบายกำลังคนประสบความล้มเหลว

การศึกษาปัจจัยด้านตัวบุคคลผู้นำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ จึงทำได้โดยศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในการให้ความร่วมมือต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

การศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

1. พิจารณาจากพฤติกรรมการใช้อำนาจทางการเมืองของข้าราชการการเมือง

1.1 การจัดการด้านอัตรากำลังคนของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.)

จากการศึกษามาตรการกำลังคนภาครัฐ พบว่าการควบคุมกำลังคนตามแนวทางกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังปี พ.ศ. 2523 หน่วยงานที่กำกับดูแลก็คือองค์การบริหารงานบุคคลที่หน่วยงานนั้นสังกัดอยู่ แต่ตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐปี พ.ศ. 2537 การกำกับดูแลด้านกำลังคนได้ย้ายไปอยู่ในการควบคุมของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) แทน การจัดการด้านกำลังคนโดยให้ คปร. เป็นผู้ดำเนินการอนุมัติเท่านั้น จึงเท่ากับว่าเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาลมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลจะส่งตัวแทนของรัฐบาลมาเป็นประธาน คปร. ลักษณะดังกล่าว อาจทำให้ คปร. สามารถอนุมัติกำลังคนให้แก่หน่วยงานที่ตนกำกับดูแลได้โดยอาศัยความชอบธรรม

จากการศึกษาพบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 กระทรวงศึกษาธิการได้รับการอนุมัติกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ จำนวนมากที่สุดถึง 11,454 อัตรา ลักษณะดังกล่าวอาจจะไม่แปลก หากกระทรวงศึกษาธิการมีสภาพขาดแคลนกำลังคนอย่างแท้จริง แต่จากการศึกษาสภาพการณ์กำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการในการวิเคราะห์สมมติฐานข้อที่ 2 นั้น พบว่า กำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการมีสภาพขาดแคลนกำลังคนในบางส่วนเท่านั้น โดยที่กำลังคนส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ หากหัวหน้าส่วนราชการมีความจริงใจต่อการปฏิบัตินโยบายกำลังคน ด้วยการให้ความร่วมมือในการเกลี้ยอัตรากำลังคน ปัญหากำลังคนในกระทรวงศึกษาธิการย่อมคลี่คลายไปในทางที่ดี แต่ทั้งนี้การที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับอนุมัติกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่จำนวนมากขณะนั้น น่าจะมีสาเหตุมาจากความร่วมมือของประธาน คปร. เป็นผู้สนับสนุนการอนุมัติ ซึ่งในขณะนั้นมี นายสุวิช รังสิตพล ดำรงตำแหน่งเป็นประธาน คปร. ซึ่งเป็นข้อสังเกตว่าการที่ นายสุวิช รังสิตพล ดำรงตำแหน่งประธาน คปร. ในขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไปพร้อมๆ กันนั้น ลักษณะดังกล่าวน่าจะส่งผลให้ข้าราชการการเมืองอาศัยอำนาจที่ชอบธรรมโดยตำแหน่งอนุมัติกำลังคนให้แก่กระทรวงภายใต้การกำกับดูแลของตน เพื่อผลประโยชน์ในวงแคบ โดยมุ่งผลประโยชน์ในการรักษาสถานะและชื่อเสียงของตนและพรรคพวกของตนมากกว่าเป้าหมายของนโยบายกำลังคน

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการในสังกัดสำนักงาน ก.พ. ท่านหนึ่ง ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการถึงเหตุผลการอนุมัติกำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการ ได้กล่าวว่า

“...เหตุผลในการอนุมัติไม่มีหรือครับ ถ้าต้องการทราบต้องไปถามที่ท่านรัฐมนตรีดู ท่านเป็นผู้อนุมัติเองซึ่งไม่มีการชี้แจงถึงเหตุผลใดๆ ของการเพิ่มอัตรากำลังคน...”⁵⁴

บทสัมภาษณ์ข้างต้น แสดงให้เห็นถึง การอาศัยอำนาจโดยชอบธรรมของข้าราชการการเมืองในสั่งการเพิ่มกำลังคนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งสวนทางกับเป้าหมายของมาตรการกำลังคนที่ข้าราชการต้องปฏิบัติตาม พฤติกรรมของข้าราชการการเมืองที่น่าจะสืบเนื่องจากผลประโยชน์ในการรักษาฐานคะแนนเสียงของตน จากผลการวิจัยกระทรวงศึกษาธิการของ ลิขิต ธีรเวคิน ได้ข้อเท็จจริงที่น่าสนใจคือ “การใช้อิทธิพลและอำนาจต่อรองทางการที่เกิดขึ้นหลังระบบการเมืองเปิดขึ้น คือ หลัง 14 ตุลาคม 2516 ครูผู้นำหรือครูผู้ทรงอิทธิพลโดยเฉพาะที่มีฐานในท้องถิ่นมีอำนาจต่อรองทางการเมืองมากเพราะมีความสัมพันธ์อันดีกับนักการเมือง เช่น เป็นหัวหน้าคะแนนให้”⁵⁵ งานวิจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการครูได้เป็นอย่างดี

ด้วยความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว ย่อมเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการการเมืองในการอาศัยข้าราชการประจำเป็นกลไกสำคัญในการสร้างฐานคะแนนเสียงของตน ดังเช่น ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการท่านหนึ่ง ได้ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของนักการเมืองจากการเพิ่มอัตรากำลังคน ที่ว่า

“...นโยบายการศึกษาไม่มีความต่อเนื่อง เพราะขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่เป็นรัฐมนตรี ทำให้ นโยบายที่กำลังปฏิบัติอยู่ต้องล้มเลิกไป ต้องเริ่มต้นดำเนินการตามนโยบายใหม่ของรัฐบาลชุดใหม่อยู่อย่างนี้เรื่อยๆ เพราะนโยบายการศึกษาเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการแสดงผลงานของรัฐมนตรีให้ประชาชนได้เห็น อย่างในช่วงรัฐมนตรีสุขวิช ก็ได้มีการเพิ่มกำลังคนเป็นหมื่นคน เพราะมีนโยบายขยายการศึกษาจาก 6 ปี เป็น 9 ปี นโยบายด้านการศึกษาแม้ว่าจะเป็ประโยชน์ต่อประชาชนก็ตาม แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่ามีผลประโยชน์ต่อนักการเมืองด้วยอย่างมากเช่นกัน...”⁵⁶

ซึ่งความคิดเห็นข้างต้นสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของข้าราชการระดับสูงในสำนักงาน ก.พ. ดังนี้

“...นโยบายของรัฐบาลเองก็มีส่วนในการเพิ่มกำลังคน เพราะรัฐมนตรีเป็นคนสั่งให้เพิ่มเพื่อรองรับนโยบายของตน เพื่อสร้างผลงานให้ประชาชนเห็น เช่น รัฐมนตรีสุขวิช อนุมัติกำลังคนให้กระทรวงศึกษาธิการ ในขณะที่ตนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาและประธาน

⁵⁴สัมภาษณ์ นาย ก, ข้าราชการระดับ 6 สำนักงาน ก.พ., 26 มิถุนายน 2541.

⁵⁵ลิขิต ธีรเวคิน, กระทรวงศึกษาธิการ ปัญหาและการปฏิรูป (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2532), หน้า 36.

⁵⁶สัมภาษณ์ นาย ง, ข้าราชการระดับ 8 กระทรวงศึกษาธิการ, 10 พฤศจิกายน 2541.

คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนด้วย การให้อัตรากำลังคนเพิ่มในหน่วยงานของตนจึงทำได้ง่าย ทาง ก.พ. ก็ต้องให้เพิ่มเพราะทำอะไรไม่ได้...⁵⁷

บทสัมภาษณ์ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องในลักษณะที่ว่า ข้าราชการการเมืองต้องรักษาฐานคะแนนเสียงของตนไว้เพื่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป จึงต้องเพิ่มอัตรากำลังคนในการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของตน เพื่อสร้างผลงานให้ประชาชนให้เห็นอย่างประจักษ์ในสมัยที่ตนดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้ว่าสำนักงาน ก.พ. จะมีหน้าที่จัดการด้านกำลังคนภาครัฐ แต่ก็ถือเป็นข้าราชการประจำซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายการเมือง รวมทั้งการจัดการอนุมัติเพิ่มอัตรากำลังคนอยู่ภายใต้การควบคุมของ คปร. ซึ่งมีตัวแทนของรัฐบาลเข้ามาทำหน้าที่เป็นประธานและรองประธาน ด้วยเหตุเช่นนี้ จึงทำให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจมาก หากนักการเมืองมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงในคณะรัฐบาล ย่อมสามารถดึงทรัพยากรบุคคลไปสู่หน่วยงานของตนได้ โดยที่สำนักงาน ก.พ. มีอำนาจเป็นเพียงเล็กระดาษเท่านั้น

กล่าวได้ว่า การโยกย้ายอำนาจการจัดการด้านกำลังคนมาสู่ คปร. ส่งผลให้ข้าราชการการเมืองมีอำนาจทางการเมืองสูงขึ้น อันเป็นผลดีต่อการใช้อำนาจนั้นในทางที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองและกลุ่มของตน การอนุมัติกำลังคนให้หน่วยงานของตนสามารถทำได้โดยง่าย เนื่องจากมีความชอบธรรมด้วยอำนาจ รวมทั้งการเพิ่มกำลังคนย่อมส่งผลให้หน่วยงานได้รับงบประมาณที่เพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง ซึ่งข้าราชการการเมืองที่สามารถเพิ่มอัตรากำลังคนให้แก่หน่วยงานในการ กำกับดูแลของตนย่อมเป็นที่ยอมรับในการปฏิบัติงานจากข้าราชการประจำอย่างแน่นอน จึงไม่มีการคัดค้านจากฝ่ายข้าราชการประจำแต่อย่างใด เป็นเหตุให้นโยบายกำลังคนไม่บรรลุเป้าหมาย

1.2 การขยายหน่วยงานราชการโดยการใช้อำนาจทางการเมืองของข้าราชการการเมือง

การขยายหน่วยงานราชการมีข้อสังเกตว่า การจัดตั้งอำเภอ การสร้างสถานพยาบาล การสร้างสถานศึกษา ฯลฯ บางส่วนถูกอิทธิพลของข้าราชการการเมืองดึงทรัพยากรดังกล่าวสู่พื้นที่ของตน เพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งจากการศึกษา

จากการศึกษากรณีการจัดตั้งอำเภอ พบว่า ในปี พ.ศ. 2541 มีการจัดตั้ง อำเภอวชิรบุรีมี ในจังหวัดพิจิตร โดยที่การจัดตั้งไม่ตรงตามหลักเกณฑ์การจัดตั้งอำเภอ กล่าวคือ อำเภอดังกล่าวมิได้ผ่านการยกฐานะจากกิ่งอำเภอแต่อย่างใด แต่ใช้วโรกาสที่พิจิตรครบรอบ 100 ปี เป็นเหตุผลในการขอจัดตั้ง นอกจากนี้การจัดตั้งอำเภอยังเป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 ซึ่งมีมติให้ระงับการจัดตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอใหม่ ลักษณะดังกล่าว จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดตั้งอำเภอนี้ต้องมีการต่อรองทางการเมือง

⁵⁷สัมภาษณ์ นาง ฉ. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 8 สำนักงาน ก.พ., 13 พฤศจิกายน 2541.

เมือง ซึ่งผู้ที่สามารถอนุมัติให้มีการจัดตั้งได้จะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจต่อรองในคณะรัฐบาลอย่างมาก จึงไม่น่าแปลกใจที่ข้อสังเกตดังกล่าวเป็นจริง กล่าวคือ พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่เลือกตั้งของพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิสูจน์ได้ว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นการอาศัยโอกาสพิเศษเป็นข้ออ้างของข้าราชการการเมืองเพื่อดึงทรัพยากรมาสู่พื้นที่ของตน เพื่อสร้างผลงานให้ประชาชนได้ประจักษ์ นำไปสู่การรักษาสถานะคะแนนเสียงของตนไว้ในการเลือกตั้งสมัยหน้า

นอกจากนี้ กรณีการจัดตั้งสถานพยาบาล ก็มีปรากฏการณ์เช่นเดียวกับกรณีการจัดตั้งอำเภอ จากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำกระทรวงสาธารณสุขต่างให้ข้อเท็จจริงว่า นักการเมืองมักจะขอจัดตั้งหน่วยงานสำคัญในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ของตน เพื่อรักษาสถานะคะแนนเสียงของตน เช่น นายชวน หลีกภัย ขอยกฐานะโรงพยาบาลตรังเป็นโรงพยาบาลศูนย์ ซึ่งเป็นพื้นที่ของตนในสมัยที่ตนเองดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกับนายมนตรี พงษ์พานิช ขอตั้งวิทยาลัยพยาบาลในจังหวัดอยุธยา ซึ่งเป็นพื้นที่ของตนในสมัยที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข⁵⁸

ซึ่งข้าราชการในสังกัดสำนักงาน ก.พ. ก็ได้ให้ข้อเท็จจริงในประเด็นนี้ที่สอดคล้องกันว่า

“...นักการเมืองเข้ามายุ่งมากในส่วนของนโยบาย เพราะนโยบายสามารถใช้เป็นฐานเสียงได้ สังเกตได้จากการตั้งสถานอนามัยเพิ่มขึ้นทุกปี โดยกระทรวงไม่มีการจัดทำแผนขึ้นมาก่อน ซึ่งปกติการตั้งสถานบริการจะมีการจัดทำแผนขึ้นมาก่อน แล้วดำเนินการตามแผน 3 ปีที่วางไว้ แต่ก็มีสถานบริการบางแห่งที่จัดตั้งนอกแผน ซึ่งเกิดจากนักการเมืองพยายามขอจัดตั้งโดยพยายามดึงลงในพื้นที่ของตนให้ได้ โดยถือว่าเป็นการให้บริการประชาชนในเขตของตน โดยไม่ได้ดูผลกระทบในเรื่องอัตรากำลังและงบประมาณ...”⁵⁹

จากบทสัมภาษณ์ข้างต้น จึงเป็นเครื่องยืนยันได้อย่างดีว่า ข้าราชการการเมืองมีแนวโน้มที่จะดึงทรัพยากรไปสู่พื้นที่ของตน เพื่อเอาใจประชาชนในพื้นที่ อันส่งผลให้นักการเมืองได้รับคะแนนนิยมมากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อนักการเมืองในการรักษาและขยายฐานคะแนนเสียงของตนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป แต่ก็ส่งผลกระทบการเพิ่มขึ้นของกำลังคนและงบประมาณตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การกระจายความเจริญสู่ชนบทนี้อาจจะเป็นผลดีต่อความสงบสุขสบายของประชาชนที่ภาครัฐไม่อาจจะคัดค้านนโยบายดังกล่าวได้ แต่หากมองภาพรวมแล้ว การที่รัฐต้องกระจายงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านก่อสร้างและค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนไปให้แก่การเมืองแต่ละท่าน ถือว่าไม่เป็นการพัฒนาในภาพรวมของประเทศ แต่กลับผลส่งให้งบประมาณเหล่านี้กลายเป็น

⁵⁸รายละเอียดจากการสัมภาษณ์ นาง ช. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 กระทรวงสาธารณสุข, 4 พฤศจิกายน 2541.

⁵⁹สัมภาษณ์ นางสาว จ. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 8 สำนักงาน ก.พ., 13 พฤศจิกายน 2541.

เบียดหัวแตกเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมืองฝ่ายเดียวในที่สุด ซึ่งลักษณะดังกล่าวเห็นได้อย่างชัดเจน จากบทสัมภาษณ์ของ โฆคิน พลกุล อดีตรองประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ที่ได้ให้ข้อเท็จจริงว่า

“...นักการเมืองเองก็อยากจะทำใจประชาชน เพื่ออยากได้รับเลือกตั้งก็จะพยายามสร้างความเจริญให้กับพื้นที่ของตนเอง ถ้าเขาเป็นรัฐมนตรีหรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ ในที่สุดก็จะจัดงบประมาณไปลงที่จังหวัดตัว ในที่สุดก็จะเกิดเบียดหัวแตก...”⁶⁰

1.3 ข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงมีแนวโน้มที่จะขยายกำลังคนของหน่วยงานของตนจำนวนมาก

จากการศึกษาการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติพบว่า ส่วนราชการที่ได้รับการอนุมัติการเพิ่มอัตรากำลังคนจำนวนมากคือ กระทรวงที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ⁶¹ ถือได้ว่ากระทรวงเหล่านี้เป็นกระทรวงใหญ่ที่มีกำลังคนจำนวนมากศาล รัฐมนตรีที่เข้ามากำกับดูแลกระทรวงเหล่านี้ย่อมต้องมีอำนาจต่อรองทางการเมืองในคณะรัฐบาลอย่างมาก จึงเป็นข้อสังเกตว่าการเพิ่มของกระทรวงเหล่านี้น่าจะมีเหตุผลจากการใช้อำนาจต่อรองทางการเมืองของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง เพื่อการสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสายตาประชาชนโดยอาศัยข้าราชการเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติงาน

ทั้งนี้ ศ.ดร. ปรัชญา เวสารัชช์ ที่ปรึกษาสำนักงาน ก.พ. ได้ให้ข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ก.พ. ว่า

“...ที่ผ่านมาจาก ก.พ. เองก็ทราบอยู่แล้วว่ากำลังคนมีจำนวนมาก แต่ที่กำหนดให้เพิ่มไป มันก็เหตุผลทางด้านการเมือง บางทีนักการเมืองระดับสูงขอมา บอกขอมาให้เขาเถอะอย่าตัดเขาเลย มีการต่อรองนิดหน่อย หรือบางทีก็บีบบังคับมาให้ทำ...การพิจารณาการขอตำแหน่งเพิ่ม หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ใช่ คปร. เสมอไป บางทีก็ คปร.บ้าง บางทีเขาก็ส่งไปถึงคณะรัฐมนตรีเลย แล้วออกเป็นมติไปดื้อๆ แล้วก็สั่งให้ทางนี้กำหนดตำแหน่งให้ตามนั้น บางทีก็ไปวิ่งเต้นกับสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณก็บอกว่ามีเงินแล้วก็มาวิ่งเต้นกับทาง ก.พ. มันก็มีหลายวิธีการ เป็นเพราะรัฐบาลไม่เด็ดขาดเพียงพอ ถ้ารัฐบาลบอกเด็ดขาดเพียงพอ บอกว่าต่อไปมาห้ามพิจารณาเรื่องตำแหน่ง การขอเพิ่มอัตรากำลังก็จบ...”⁶²

⁶⁰สัมภาษณ์ โฆคิน พลกุล, อดีตรองประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 5 มกราคม 2542.

⁶¹ดูรายละเอียดได้จากตารางที่ 4.4, หน้า 106.

⁶²สัมภาษณ์ ปรัชญา เวสารัชช์, ที่ปรึกษาสำนักงาน ก.พ., 20 ธันวาคม 2541.

บทสัมภาษณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การขยายตัวของกำลังคนมีสาเหตุมาจากข้าราชการการเมืองด้วยประการหนึ่ง โดยเฉพาะข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงย่อมสามารถดึงกำลังคนให้แก่หน่วยงานของตนเองได้มาก ลักษณะดังกล่าวปรากฏได้อย่างชัดเจนจากบทสัมภาษณ์ของ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ว่า

“...ที่ผ่านมามาการปฏิรูประบบราชการจะพูดแต่เรื่องกรอบนโยบาย เช่น วางขอบเขตไม่ให้ระบบราชการขยายใหญ่ขึ้น กำหนดมาตรการเพิ่มข้าราชการไม่ให้เกินร้อยละ 2-5 หรือการคงอัตรากำลัง โดยยุบเลิกอัตราเกษียณอายุ แต่ตนไปตรวจสอบอัตรากำลังคนพบว่า มีหลายหน่วยงานขอเพิ่มอัตราเป็นพิเศษ นับรวมแล้วเป็นหลักหมื่น ซึ่งส่วนราชการที่ได้หนีไม่พ้นกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ และไม่ใช่เพราะความจำเป็น แต่เป็นเพราะรัฐมนตรีที่กำกับดูแลมีอำนาจต่อรองทางการเมือง จึงได้รับการอนุมัติทุกครั้งที่ขอ...”⁶³

บทสัมภาษณ์ข้างต้น จึงเป็นเครื่องยืนยันได้อย่างดีว่า ข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงเป็นเหตุสำคัญประการหนึ่งต่อความล้มเหลวของนโยบายกำลังคน ซึ่งอาศัยช่องว่างของมาตรการกำลังคนขอเพิ่มอัตรากำลังคนโดยใช้อำนาจทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการดึงทรัพยากรมาสู่กระทรวงของตน เหตุผลของการกระทำดังกล่าวคงหลีกเลี่ยงไม่พ้นผลประโยชน์จากการสร้างผลงานให้ประชาชนได้ประจักษ์ เพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงของตนต่อไป ตลอดจนความยอมรับจากข้าราชการประจำภายใต้การกำกับดูแลของตน ดังเช่น ข้าราชการระดับสูงท่านหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยได้ให้ข้อเท็จจริงที่สอดคล้องว่า

“...กรมโยธาธิการและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นหน่วยงานสำคัญที่เป็นตัวสร้างสาธารณูปโภคให้กับท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องเมื่อรัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดพัฒนาชนบท หน่วยงานที่กลไกในสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นก็จะมีส่วนที่เพิ่มขึ้น เงินและคนก็ต้องเพิ่มตามมาด้วย หน่วยงานเหล่านี้ถือเป็นเครื่องมือในการสร้างผลงานอย่างหนึ่งของนักการเมือง นักการเมืองจึงได้ทุ่มเงินให้หน่วยงานเหล่านี้มาก...”⁶⁴

นอกจากนี้ ศ.ดร. วรเดช จันทรศร ก็ได้ให้ข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกับลักษณะดังกล่าวว่า

⁶³“อภิสิทธิ์ทำชนรมต.ประกาศลดอัตราชรก. ให้ถึงเป้า,” ข่าวสด (12 พฤศจิกายน 2541) : 3.

⁶⁴สัมภาษณ์ สมศักดิ์ ภูมิศรีศักดิ์, ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและแผนรวม สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย, 26 พฤศจิกายน 2541.

“...นักการเมืองเมื่อเป็นรัฐมนตรีแล้วก็พยายามที่จะผลักดันให้หน่วยงานโต นักการเมืองบางคนก็ช่วยบีบให้ ก.พ. อนุมัติกำลังคนให้เอง เพื่อเป็นผลงานให้เห็นว่าตอนเป็นรัฐมนตรีได้สร้างหน่วยงานใหม่ขึ้นมา และทำให้ได้รับเสียงสนับสนุนจากข้าราชการด้วย”⁶⁵

ด้วยพฤติกรรมของข้าราชการการเมืองที่กล่าวมาทั้งหมด จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองระบบรัฐสภาและการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารเข้าสู่ส่วนกลาง ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองต้องอาศัยกลไกของข้าราชการเป็นเครื่องมือในการขยายการปฏิบัติงานในภารกิจสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อความชอบธรรมทางการเมืองและฐานคะแนนเสียง ทำให้ข้าราชการการเมืองต้องใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อดึงทรัพยากรมาสู่พื้นที่ของตน โดยเฉพาะข้าราชการการเมืองที่เป็นรัฐมนตรี กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงต่างก็เห็นว่า นโยบายของตนมีความสำคัญต่อประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งก็จะผลักดันให้บรรลุผลในทางปฏิบัติ โดยใช้อำนาจการต่อรองเพื่อดึงทรัพยากรทางการเมืองมาสู่กระทรวงของตนให้ได้ ทั้งนี้เมื่อมีผลงานออกสู่สายตาประชาชนในสมัยที่ตนดำรงตำแหน่ง ย่อมเป็นผลประโยชน์ต่อการรักษาฐานคะแนนเสียงและขยายความนิยมเพื่อการเลือกตั้งสมัยหน้า นั่นหมายความว่า ข้าราชการการเมืองเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้นโยบายกำลังคนประสบความสำเร็จล้มเหลว อันเนื่องมาจากความต้องการระดมสรรพกำลังเพื่อให้นโยบายของตนสำเร็จลุล่วง รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่ของตนให้ประชาชนได้เห็นผลงาน โดยมีเป้าหมายการรักษาฐานคะแนนเสียงเป็นสำคัญ

2. พิจารณาจากบทบาทและพฤติกรรมของข้าราชการ

2.1 ด้วยความชำนาญงานและการมีข้อมูลต่างๆ พร้อมกว่าของข้าราชการประจำ จึงเป็นข้อนำพิจารณาว่า บทบาทการปฏิบัติภารกิจบริหารราชการแผ่นดินที่ต่อเนื่องของข้าราชการประจำ ส่งผลให้ข้าราชการประจำมีอิทธิพลทางการเมืองสูงต่อข้าราชการการเมือง โดยอาศัยการทำงานที่ต่อเนื่องนี้ครอบงำข้าราชการการเมืองโดยการเสนอนโยบายของตนในทางที่เอื้อประโยชน์ต่อข้าราชการประจำได้

จากการศึกษาพบว่า ข้อเสนอการขยายหน่วยงานโดยส่วนใหญ่แล้วมาจากข้าราชการประจำ ซึ่งมีผลประโยชน์โดยตรงจากการขยายหน่วยงานในการได้รับงบประมาณและตำแหน่งเพิ่มขึ้น ดังเช่นที่ ดร.วิชัย ตันศิริ ส.ส. กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ และที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

⁶⁵สัมภาษณ์ วรเดช จันทรวงศ์, อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 19 พฤศจิกายน 2541.

“...การขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ส่วนใหญ่ข้าราชการประจำจะเป็นผู้ขอ นักการเมืองมีเพียงส่วนน้อย นักการเมืองรู้เรื่องอะไรภายในไม่ค่อยมากเพราะเข้ามาอยู่ในช่วงเวลาระยะสั้น แต่ข้าราชการประจำอยู่มานาน การเสนอขอจัดตั้งหน่วยงานส่วนใหญ่ข้าราชการประจำก็จะเป็นผู้เสนอ แต่ก็มีส่วนที่นักการเมืองจะเป็นผู้เสนอ เช่น การจัดตั้งกระทรวงวัฒนธรรมและการกีฬา ในสมัยรัฐบาลท่านบรรหาร โดยหน่วยงานบางส่วนจะแยกออกจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่ก็เป็นเพียงนโยบายเท่านั้น หรือนักการเมืองบางคนอาจจะมึนนโยบายใหม่ที่จะต้องดำเนินการก็เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้น...”⁶⁶

นอกจากนี้ ศ.ดร. วรเดช จันทรศร ก็ได้ให้ข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกัน ดังนี้

“...การขยายหน่วยงานโดยส่วนใหญ่แล้วข้าราชการประจำเป็นผู้เสนอ เพราะนักการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีใหม่ๆ จะไม่ทราบข้อมูลได้ดีเท่าข้าราชการ เมื่อข้าราชการยื่นข้อเสนอมาให้ นักการเมืองก็มักจะเชื่อนุมัติตาม ซึ่งผมเคยได้ศึกษาการขยายตัวของหน่วยงานพบว่า การจัดตั้งหน่วยงานระดับกองร้อยละ 48 เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่ผ่านการกลั่นกรอง คือเข้าทางช่องทางการเมือง จากรัฐมนตรีประจำกระทรวงไปยังคณะรัฐมนตรีโดยตรงเลย และผ่านการอนุมัติเลย ส่วนร้อยละ 52 ผ่านการกลั่นกรอง คือ กรมพิจารณาการจัดตั้งกอง แล้วนำเรื่องเสนอต่อรัฐมนตรีประจำกระทรวง เมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยจึงนำเข้าสู่สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อผ่านการพิจารณาแล้วก็ส่งเรื่องไปยัง สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ. เพื่อขอความเห็น จากนั้นจึงเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หากมีมติก็ทำการอนุมัติ ซึ่งจะออกมาเป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ ดังนั้นจึงเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน โดยส่วนใหญ่แล้วข้าราชการจะเป็นผู้เสนอว่านักการเมืองควรทำอะไร เป็นค้อยที่ค้อยอาศัยกัน นักการเมืองก็ได้ประโยชน์ ในการสร้างผลงาน ข้าราชการก็ได้ตำแหน่งและงบประมาณเพิ่ม...”⁶⁷

บทสัมภาษณ์ข้างต้น แสดงให้เห็นถึง บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์สมมติฐานข้อที่ 2 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานราชการได้อาศัยภารกิจตามนโยบายของรัฐเป็นข้ออ้าง เพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนในการปฏิบัติงาน ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการขยายหน่วยงานของข้าราชการประจำมีผลประโยชน์ของข้าราชการประจำแอบแฝงอยู่เบื้องหลัง โดยนัยสำคัญแล้วการขยายหน่วยงานได้นำมาซึ่งงบประมาณ อำนาจ และตำแหน่ง ของข้าราชการนั่นเอง

⁶⁶สัมภาษณ์ วิชัย ตันศิริ, ส.ส. กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ และที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ, 9 ธันวาคม 2541.

⁶⁷สัมภาษณ์ วรเดช จันทรศร, อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 19 พฤศจิกายน 2541.

กรณีการขยายหน่วยงานที่เป็นข้อเสนอจากข้าราชการประจำ อาทิเช่น การจัดตั้งกองการศึกษาพิเศษ เพื่อคนพิการ และกองการศึกษาสงเคราะห์ ของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นการขยายตัวจากหน่วยงานที่มีอยู่เดิมคือ กองการศึกษาพิเศษ ซึ่งข้าราชการประจำกระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“...การจัดตั้งกองการศึกษาพิเศษเพื่อคนพิการเป็นเรื่องที่คิดที่ต้องการทำกันมานานแล้ว ไม่ใช่เพิ่งคิดกันเดี๋ยวนี้นี้ ถ้าไม่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจเราจะตั้งเป็นสำนัก เป็นกรมด้วยซ้ำไป เพราะว่าเรื่องนี้มีความสำคัญ เป็นเรื่องนานาชาติ...”⁶⁸

บทสัมภาษณ์ข้างต้น แสดงให้เห็นถึง แนวความคิดการขยายตัวของข้าราชการประจำ ซึ่งพยายามจะขยายหน่วยงานออกไป โดยเป็นการยกฐานะหน่วยงานจากงานที่มีอยู่เดิมมีใช้งานใหม่แต่อย่างใด ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวย่อมส่งผลดีต่อข้าราชการโดยตรงนั่นเอง

นอกจากบทบาทในเสนอการขยายหน่วยงานของข้าราชการประจำแล้ว ข้าราชการประจำยังมีบทบาทในการเสนอโครงการที่สำคัญต่อนโยบายกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นผลดีต่อหน่วยงานราชการในการได้งบประมาณที่เพิ่มขึ้น ดังเช่น บทสัมภาษณ์ของข้าราชการระดับบริหารของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า

“...การเสนอนโยบายนอกจากฝ่ายการเมืองแล้ว ฝ่ายข้าราชการประจำก็เป็นผู้เสนอด้วย เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเสนอให้สร้างถนนตามนโยบายกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น ประชาชนก็ได้ถนน รัฐบาลก็ได้ผลงาน หน่วยงานก็ได้งบประมาณ มันก็เป็นผลประโยชน์ที่เกื้อหนุนกันอย่างหนึ่ง...”⁶⁹

จึงกล่าวได้ว่า ด้วยบทบาทการปฏิบัติงานบริหารราชการที่ต่อเนื่องของข้าราชการประจำ ทำให้ข้าราชการประจำเป็นมันสมองที่สำคัญด้านข้อมูลของข้าราชการการเมือง ส่งผลให้ข้าราชการประจำมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งสังเกตได้ว่า นโยบายที่ออกมาส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะการขยายภารกิจและการขยายหน่วยงาน เพราะลักษณะดังกล่าวทำให้หน่วยงานได้รับด้านงบประมาณ ตำแหน่ง และอำนาจที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง

ดังนั้น การกำหนดนโยบายของข้าราชการการเมืองซึ่งต้องอาศัยข้อมูลจากข้าราชการประจำ และยังต้องการอาศัยข้าราชการประจำเป็นกำลังสำคัญต่อการปฏิบัตินโยบายของตนด้วยอีกประการหนึ่ง จากภารกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกันนี้จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า ข้าราชการการเมืองย่อมต้องมีความเห็นอกเห็นใจข้าราชการประจำ ด้วยการ

⁶⁸สัมภาษณ์ นิราศ สร้างนิทร, รองเลขาธิการ ก.ค., 19 มกราคม 2542.

⁶⁹สัมภาษณ์ บวิณ ชำนิประศาสน์, หัวหน้าฝ่ายอัตรากำลังและระบบงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย, 14 ตุลาคม 2541.

ผลักดันให้ข้อเสนอของข้าราชการประจำบรรลุผล ลักษณะดังกล่าวปรากฏได้อย่างชัดเจนจากบทสัมภาษณ์ของ ศ.ดร. ปรัชญา เวสารัชช์ ดังนี้

“...ถึงแม้จะมีมาตรการชัดเจน แต่ข้าราชการประจำก็พยายามวิ่งไปหาฝ่ายการเมืองบ้าง บางโอกาสก็จะอ้างว่าในสัดส่วนแล้วกำลังคนของตนเองยังไม่พอจะต้องเพิ่ม เช่น ในเรื่องการศึกษา เรื่องของข้าราชการครูอะไรพวกนี้ ก็วิ่งไปหารัฐมนตรีเลย ใช้อิทธิพลทางด้านการเมือง ผลักดันเพื่อจะให้ได้กำลังคน แล้วขอทีหนึ่งไม่ใช่บ่อยๆ ขอทีเป็นหมื่นๆ หน่วยงานที่มีปัญหา กำลังคนขณะนี้ก็คือหน่วยงานใหญ่ๆ หน่วยงานเล็กๆ ขอก็ไม่ค่อยจะได้ แต่กระทรวงใหญ่ๆ อย่างเช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ พยายามคิดแต่ที่จะเพิ่มกำลังคน โดยไม่ได้คิดที่จะตัดกำลังคน เพราะมันไม่มีแรงจูงใจให้ลด ผู้บริหารที่ลดกำลังคนกลับกลายเป็นข้อเสียของเขา ผู้บริหารบางคนบอกว่าถ้าลดกำลังคนลงไป นอกจากจะถูกลูกน้องตำหนิแล้ว ก็จะถูกหาว่านายไม่ช่วยสนับสนุนให้ตนเองดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น เขาก็เพิ่มคนเสียดีกว่า แล้วก็มันมีแนวโน้มที่จะประสานกันกลับนักการเมืองซึ่งเข้ามาดูและระดับกระทรวงด้วย เพราะนักการเมืองก็อยากที่จะได้คนเยอะๆ เข้ามาช่วยกัน ก็อาจจะเป็นการดึงคนของตัวเองเข้ามา และเป็นเพราะว่ามีคนเยอะๆ ก็จะทำได้งบประมาณเยอะ ก็เลยสอดคล้องไปกันหมด...”⁷⁰

สรุป

จึงกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำมีลักษณะที่เกี่ยวเนื่องกัน โดยมีผลประโยชน์ที่ตอบสนองให้แก่กันทั้งสองฝ่ายดังนี้

1. ข้าราชการการเมือง ในฐานะตัวผู้กำกับนโยบายกำลังคนไม่มีความเข้มแข็งพอ เพราะฝ่ายการเมืองต้องสร้างนโยบายที่ต้องรองรับความต้องการของประชาชนซึ่งข้าราชการการเมืองจะต้องสนองตอบ ถ้ามีกระแสเรียกร้องจากประชาชนจำนวนมาก นโยบายกำลังคนก็จะเป็นเรื่องรองที่รัฐบาลให้ความสำคัญน้อยกว่าเสียงของประชาชน เห็นได้จากรัฐบาลที่มีหลายพรรคร่วมรัฐบาล ต่างฝ่ายต่างก็เสนอนโยบายของตนขึ้นมา อาทิ เช่น สมัยรัฐบาล พลเอกชวลิต วัฒนารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งได้แก่ นายสุวิชัย รั้งสิตพล ได้เสนอให้มีการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นเหตุให้ต้องเพิ่มจำนวนครูและเสนอให้ปรับเงินเดือนข้าราชการครูหรือกรณีนายสุวัจน์ ลิปะตพันลภ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ก็ต้องการให้ตั้งหน่วยงานสิ่งแวดล้อมจังหวัด โดยตั้งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นตัวแทนภาค

⁷⁰สัมภาษณ์ ปรัชญา เวสารัชช์, ที่ปรึกษาสำนักงาน ก.พ., 20 ธันวาคม 2541.

ซึ่งเป็นพื้นที่ของรัฐมนตรีสุวัจน์เอง ลักษณะเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการสร้างผลงานและสร้างความยอมรับจากข้าราชการประจำ อันเป็นประโยชน์ต่อการรักษาฐานคะแนนเสียงไว้ในการเลือกตั้งสมัยหน้า ดังนั้น ความล้มเหลวของนโยบายกำลังคน เป็นผลมาจากข้ออ้างที่มักจะมีมาจากฝ่ายการเมืองที่อ้างว่าต้องรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างเร่งด่วนด้วยประการหนึ่ง

2. ตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติคือ ข้าราชการประจำมิได้ปฏิบัติตามมาตรการกำลังคน แต่พร้อมที่จะกระทำตามนโยบายของนักการเมืองอยู่แล้ว หากเป็นนโยบายที่เปิดช่องทางให้ได้ตำแหน่ง อำนาจ และงบประมาณที่เพิ่มขึ้น พร้อมกันนี้ข้าราชการประจำก็พร้อมที่จะเสนอนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองให้ข้าราชการการเมืองพิจารณาด้วยอีกทางหนึ่ง โดยฝ่ายการเมืองเสนอให้ลงไปดูปัญหาในหน่วยงานว่ามีอะไร มีความต้องการอะไร จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการสร้างนโยบายขึ้นมาเอง ซึ่งเป็นผลให้ต้องเพิ่มกำลังคนและงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานตามนโยบาย

กล่าวได้ว่า ภายใต้กระแสการกระจายอำนาจ หากหน่วยงานราชการต้องการกระจายอำนาจจริงนั้น หมายถึง การกระจายภารกิจ งบประมาณ และกำลังคนให้แก่ท้องถิ่น แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวหมายถึง การสูญเสียอำนาจทางการเมืองการบริหารของฝ่ายข้าราชการประจำ ลักษณะเช่นนี้ต้องพึ่งพาข้าราชการการเมืองในการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ลักษณะดังกล่าวเท่ากับเป็นการขยายแขนขาของส่วนกลางนั่นเอง และการขอการขยายหน่วยงานในส่วนกลางและกำลังคน เพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจ ตำแหน่งและงบประมาณของข้าราชการประจำ ทั้งนี้ ภายใต้กรอบความคิดของรัฐเดี่ยวและการรวมศูนย์อำนาจ รัฐส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งหน้าที่หลักๆ ที่มีผลต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความกินดีอยู่ดีของประชาชน ซึ่งรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องยึดถือเป็นนโยบายหลัก แต่กระบวนการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลต้องพึ่งพาข้าราชการประจำของกระทรวงต่างๆ ดังนั้นข้าราชการการเมืองจึงต้องเห็นอกเห็นใจข้าราชการประจำด้วยเห็นชอบอนุมัติข้อเสนอตามที่ข้าราชการประจำขอมา ลักษณะผลประโยชน์ที่มีร่วมกันเช่นนี้ จึงส่งผลให้ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

จากพฤติกรรมของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ สรุปได้ว่า ด้วยปัจจัยของโครงสร้างทางการเมืองและขององค์กรราชการที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่เกื้อกูลกัน ส่งผลให้ข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำร่วมมือกันไม่ผลักดันให้นโยบายกำลังคนบรรลุผลในทางปฏิบัติ สอดคล้องตามสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้