

ผลกระทบจากการขยายตัวของระบบราชการต่อการพัฒนาชนบท

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า การขยายตัวของระบบราชการไทยไม่ว่าจะแสดงออกด้วยการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้น การขยายตัวในด้านอัตรากำลัง และการขยายตัวในขอบเขตอำนาจหน้าที่ ซึ่งสืบเนื่องจากสาเหตุและปัจจัยเอื้ออำนวยต่าง ๆ อาทิ ปัญหาโครงสร้างทางการบริหารและการจัดองค์การ ปัญหาความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วย ประกอบกับนโยบายในการเร่งพัฒนาประเทศ และปัจจัยอื่น ๆ ก็ตาม จากสาเหตุทั้งหมดนี้ทำให้หน่วยราชการของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกรม สามารถที่จะสร้างอาณาจักรของหน่วยงาน โดยการขยายขอบเขตอำนาจที่ก้าวก้าวซึ่งกันและกันอยู่เสมอ ข้อที่น่าพิจารณาต่อมาก็คือ การขยายตัวของหน่วยงานที่ก่อให้เกิดผลกระทบใดบ้างต่อการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาโดยส่วนรวม ซึ่งในที่นี้จำแนกผลกระทบออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. ผลกระทบในแง่ของความซับซ้อนที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวและขยายงานของหน่วยงาน
2. ผลกระทบต่อการประสานงาน และการบริหารการพัฒนา
3. ผลกระทบต่อการให้บริการประชาชน

1. ผลกระทบจากการขยายตัวและความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้น

วรงค์ จันทรร¹ ได้กล่าวไว้ว่า การขยายตัวของระบบราชการเป็นการทวีปัญหาให้กับระบบราชการ นอกจากจะเป็นการเพิ่มภาระในการดูแลและเพิ่มภาระค้ำองบ

¹ วรงค์ จันทรร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหาอุปสรรคและแนวโน้ม (กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2523), หน้า 73-74.

ประมาณส่วนต่าง ๆ แล้ว กระบวนการบริหารก็จะก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนขึ้นได้

และจากจุดที่กล่าวถึง ความซ้ำซ้อนนี้เอง ก็สามารถจำแนก ความซ้ำซ้อนอันเนื่องมาจากการขยายตัวของระบบราชการได้ 3 ลักษณะคือ

- 1.1 ความซ้ำซ้อนในก้านโครงสร้าง - องค์กร
- 1.2 ความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่และภารกิจ
- และ 1.3 ความซ้ำซ้อนในพื้นที่ปฏิบัติการ

ในประการแรก ได้แก่ ความซ้ำซ้อนในด้านโครงสร้าง - องค์กร ก็ จะเห็นได้ว่าการขยายตัวของระบบราชการ มักจะนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กร ขึ้นใหม่ ทั้งที่มีฐานะเทียบเท่าหน่วยงานเดิม หรือที่มีฐานะสูงขึ้นกว่าหน่วยงานเดิม จำนวน มาก ซึ่งการขยายตัวโดยจัดตั้งองค์กรใหม่นี้ จากการศึกษาของวรเดช จันทรศร คั้งที่อ้าง ก็พบว่า หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ทั้งในระดับกระทรวง กรม และกองนั้น โดยส่วนใหญ่เป็นการจัดตั้งขึ้นในลักษณะที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีอยู่เดิม เช่น ในระดับกรม มีถึงร้อยละ 70 และในระดับกองมีถึงร้อยละ 84² แม้ว่าโดยชื่อของหน่วยงานอาจจะ ต่างกัน แต่โดยบทบาทหน้าที่แล้วต่างก็ปฏิบัติหน้าที่เหมือนหรือคล้ายกัน

กรณีกระทรวงมหาดไทยก็ยิ่งเห็นได้ชัดมากขึ้น ซึ่งพบว่าการขยายตัวของ หน่วยงานระดับกรมถึงเท่าตัว และระดับกองถึงกว่า 7 เท่าตัว โดยที่ในระดับกองนี้ เป็นการจัดตั้งที่ซ้ำซ้อนกับกองที่มีอยู่เดิมถึงกว่าร้อยละ 80³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือบทบาท ในงานพัฒนาชนบท ก็มักพบว่าการขยายขององค์กรที่รับผิดชอบออกไปถึง 10 หน่วยงานใน ระดับกอง และเทียบเท่ากรม ได้แก่ กรมปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมตำรวจ กรมที่ดิน กรมประชาสัมพันธ์ กรมแรงงาน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรม

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-44.

โยธาธิการ การประปาส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งการขยายหน่วยงานออกไปจำนวนมากเช่นนี้ ก็ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และก้าวก่ายซึ่งกันและกันอยู่เสมอ ในแต่ละหน่วยงาน เช่น ในงานช่าง ระหว่างสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กับกรมโยธาธิการ หรือในงานส่งเสริมอาชีพ ระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน กับสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เพราะในงาน เดียวกันมีเป้าหมาย และวิธีการเดียวกัน กลับมีหน่วยงานที่รับผิดชอบมากมายทำให้ไม่สามารถจำแนกได้ว่าหน่วยงานไหน มีขอบเขตความรับผิดชอบ แค่นั้นและอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานส่งเสริมอาชีพและรายได้ อันเป็นแผนสาขาหนึ่งของแผนงานพัฒนาชนบท ก็ปรากฏว่ามีความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่รับผิดชอบและดำเนินการถึง 6 หน่วยงานในระดับกรมด้วยกัน ได้แก่ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมประชาสัมพันธ์ กรมแรงงาน และกรมราชทัณฑ์

และเมื่อพิจารณาเฉพาะ 3 หน่วยงานแรก คือ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ก็จะเห็นถึงปรากฏการณ์ของการขยายตัวที่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในด้านโครงสร้าง - องค์กรด้วยเช่นกัน โดยจำแนกออกได้ 2 ลักษณะ

1. ความซ้ำซ้อนระหว่างองค์กรที่มีฐานะเท่าเทียมกัน เช่น ระหว่าง กองค่อ กองได้แก่ กองพัฒนาเยาวชน กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งขยายตัวและยกฐานะจากฝ่ายพัฒนาเยาวชนในกองส่งเสริมและเผยแพร่ กับ กองเยาวชนชนบท สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

2. ความซ้ำซ้อนระหว่างองค์กรที่มีฐานะต่างกัน เช่น ระหว่างฝ่ายหรืองานค่อ กอง ได้แก่ ฝ่ายพัฒนาท้องที่ (งานส่งเสริมอาชีพ) กองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง และ ฝ่ายพัฒนาอาชีพ กองปฏิบัติการ กรมการพัฒนาชุมชน กับ กองพัฒนาอาชีพและรายได้ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งขยายตัวและยกฐานะจากฝ่ายอาชีพและผลผลิตในกองธุรกิจเศรษฐกิจ

และไม่เฉพาะที่การขยายตัวก่อให้เกิดหน่วยงานหรือองค์กรที่มีชื่อและบทบาทหน้าที่ซ้ำกันเท่านั้น หากยังมีอีกหลายองค์กรที่แม้จะมีชื่อแตกต่างกัน แต่ บทบาทหน้าที่

เข้าซ้อนกัน อาทิเช่น ฝ่ายการช่างชนบท ฝ่ายพัฒนาอาชีพและการตลาด สำนักงานพัฒนาชุมชนเขต 1 - 9 กรมการพัฒนาชุมชน กับฝ่ายพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม, อุตสาหกรรม กองพัฒนาอาชีพและรายได้และกองทุนธุรกิจเศรษฐกิจ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น

ประการที่สอง ได้แก่ ความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่และภารกิจ โดยในประการนี้ก็มีสืบเนื่องมาจากความซ้ำซ้อนในด้านโครงสร้างองค์กร กล่าวคือ เมื่อการขยายตัวก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในโครงสร้างก็ย่อมส่งผลถึงความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่ด้วยเช่นกัน ดังที่ Gortner¹ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การขยายตัวของระบบราชการทำให้เกิดเป้าหมายย่อยของหน่วยงาน ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป และเป้าหมายย่อยนี้โดยถึงที่สุดแล้วจะปรากฏภาพของความซ้ำซ้อนอันเนื่องมาจากการขยายตัวของบทบาทนั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นมากในกรณีที่องค์การคู่อื่นมีอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์คล้ายกัน

กรณีกระทรวงมหาดไทย ก็จะได้เห็นได้ชัดถึง ภาพความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่และภารกิจ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทของหน่วยงานในสังกัดมากมาย ดังที่คณะกรรมการประสานการพัฒนาชนบท ของกระทรวงมหาดไทย² ได้เคยพิจารณาเรื่องความซ้ำซ้อนของบทบาทหน้าที่อันเนื่องมาจาก ความพยายามขยายตัวของส่วนราชการต่าง ๆ โดยศึกษาถึงความซ้ำซ้อนของโครงการในกรอบนโยบาย การพัฒนาชนบทของกระทรวงมหาดไทย ในการประชุมครั้งที่ 3/2527 เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2527 ก็ปรากฏว่า

¹ H.F.Gortner, Administration in the Public Sector, (New York : Weley 1977), p. 89.

² ปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น คณะอนุกรรมการแผนพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย

มีงานหรือโครงการที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ใน 4 ลักษณะคือ³

1. การพัฒนาแหล่งน้ำ
2. การทาง - สะพานชนบท
3. การพัฒนาเด็กและเยาวชน
4. การฝึกอบรมและการพัฒนาอาชีพ

รวมทั้งสิ้น 29 งาน/โครงการ ของส่วนราชการ 5 ส่วนได้แก่ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ และกรมประชาสัมพันธ์ โดยสามารถจำแนกความซ้ำซ้อนในงานต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. การพัฒนาแหล่งน้ำ	มีความซ้ำซ้อนจำนวน	11	งาน/โครงการ
2. ทางสะพานชนบท	"	9	"
3. การพัฒนาเด็กและเยาวชน	"	3	"
4. การฝึกอบรมและการพัฒนาอาชีพ	"	6	"

โดยความซ้ำซ้อนที่กล่าวถึงก็หมายถึง เป็นงานที่มีหลายส่วนราชการ จัดทำ หรือหลายส่วนราชการได้เสนองาน/โครงการประเภทเดียวกัน ซึ่งซ้ำซ้อนทั้งในวัตถุประสงค์ของงานซ้ำซ้อนในกิจกรรมการดำเนินโครงการ ซ้ำซ้อนในวิธีดำเนินการ และซ้ำซ้อนในพื้นที่การดำเนินการ ซึ่งสาเหตุของความซ้ำซ้อนในงาน/โครงการต่าง ๆ จำนวนมากนั้น ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากความพยายามขยายบทบาทหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการเอง ดังนี้ อุดมศักดิ์ อัครวางกุล ได้ให้เหตุผลว่า

³ รายละเอียดศึกษาได้จาก บันทึกที่ มท.0306/2365 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2527 ใน สำนักนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานการพัฒนาชนบท ครั้งที่ 3/2527 (เอกสารหมายเลข 2) และข้อเสนอในการแก้ไข ปัญหาความซ้ำซ้อน (เอกสารหมายเลข 3) ประชุมที่กระทรวงมหาดไทย เดือน กรกฎาคม 2527. (อัครสำเนา)

"...งานของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาชนบท มันกว้างมาก เกี่ยวข้องกับหลาย ๆ เรื่อง หลายสาขา ไม่เฉพาะงานที่มากเท่านั้น หน่วยงานก็มากด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแต่ละหน่วยงานที่จัดขึ้นก็ไม่ได้มีขอบเขตหน้าที่ที่ชัดเจนด้วย ต่างหน่วยต่างก็พยายามขยายงานของตนออกไป สร้างงานใหม่ขึ้นเรื่อย ๆ งานเก่าก็ไม่ทิ้ง เมื่อมารวมกันแล้วมันก็ยังทำให้งานของกระทรวงมากขึ้น และเนื่องมาจากการขยายงาน ขยายบทบาทของหน่วยงานนี้เอง มันก็ทำให้เกิดการก้าวถอยและซ้ำซ้อนขึ้น ประเภทที่งานอย่างเดียวกัน เหมือนกันทุกอย่าง ทำกันหลายหน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น รพช. เคยทำเฉพาะการสร้างทาง สร้างถนนในชนบทก็ขยายงานมาทำอย่างอื่นด้วย มาฝึกอบรม มาส่งเสริมธุรกิจ และอีกมากมาย หน่วยอื่นก็เหมือนกันคล้ายกัน ต่างคนต่างขยาย ที่นี้พอนำแผนงานมารวมกัน เข้ามันก็เลยเป็นความซ้ำซ้อน ซึ่งเราก็ต้องมาพิจารณากันอีกว่าอะไรซ้ำซ้อนกันบ้าง ซ้ำซ้อนกันอย่างไร และจะแก้ปัญหาอย่างไรให้หน่วยไหนจัดทำ แม้ว่าความซ้ำซ้อน อาจจะไม่ใช่ปัญหาที่ซีเรียสนัก แต่เราก็ไม่อยากให้⁴เกิดขึ้น เพราะงานบางอย่าง ไม่เหมาะกับขีดความสามารถของหน่วยงาน..."

สำหรับการศึกษาในแผนงานส่งเสริมอาชีพและรายได้ ของหน่วยราชการทั้ง 3 ได้แก่ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชนบท และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ก็จะได้เห็นว่าทั้งสามหน่วยราชการต่างมีพฤติกรรมในการขยายบทบาทหน้าที่ในงานส่งเสริมอาชีพและรายได้ของหน่วยงานคน เช่นเดียวกัน ดังแสดงในตารางที่ 21 และ ตารางที่ 22 ซึ่งสามารถตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการขยายบทบาท และความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นในงานต่างๆ ได้ 3 ประการคือ

1. ทั้ง 7 กลุ่มงาน ในแผนส่งเสริมอาชีพและรายได้ มีเพียง 1 งานเท่านั้นที่ไม่มีความซ้ำซ้อนหรือกระทำในหลายหน่วยงานได้แก่ งานการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และงานสอบสวนเรื่องที่ดินทำกินและหนี้สินชาวไร่ชาวนาของกรมการปกครองนอกนั้นอีก 6 กลุ่มงานได้แก่ งานปรับปรุงที่ดินแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร งานจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร งานฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพการเกษตร, งานส่งเสริมการผลิต

⁴ สัมภาษณ์ นายอุดมศักดิ์ อัครวางกุล, ผู้อำนวยการฝ่ายศูนย์ข้อมูลและติดตามประเมินผลสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, 19 ตุลาคม 2530.

และการตลาด, งานส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือน และงานโครงการพัฒนาพื้นที่
เฉพาะ : ล้วนเป็นงานที่มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบซ้ำซ้อนกันอยู่

2. งานที่มีความซ้ำซ้อนระหว่าง 3 หน่วยงาน มากที่สุดได้แก่งานปรับปรุง
ที่ดินและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร, งานจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร และงานส่งเสริมการผลิต
และการตลาด โดยที่ทั้ง 3 งานล้วนเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของทั้ง 3 หน่วยงาน
งานที่มีความซ้ำซ้อนรองลงไปได้แก่ งานฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพการเกษตร, งานส่งเสริม
อุตสาหกรรมและหัตถกรรมในครัวเรือน และงานโครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ซึ่ง
เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบซ้ำซ้อนกันใน 2 หน่วยงานคือ กรมการพัฒนาชนบทและ
กรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

3. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท นับเป็นหน่วยงานที่เร่งขยายบทบาทใน
งานพัฒนาและส่งเสริมอาชีพมากที่สุด รองลงไปคือ กรมการพัฒนาชนบทและกรมการ
ปกครองซึ่งการขยายงานและบทบาทหน้าที่ดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในงานต่าง
มากขึ้นถึง 2 กลุ่มงานด้วยกัน จากเดิมที่เป็นงานอยู่ในความรับผิดชอบเฉพาะของกรม
การพัฒนาชุมชน งานดังกล่าวได้แก่ งานฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพ และงานส่งเสริม
อุตสาหกรรม

ประการที่สาม ได้แก่ ความซ้ำซ้อนในพื้นที่ปฏิบัติการ

นอกจากความซ้ำซ้อนใน 2 ลักษณะที่กล่าวมาได้แก่ ความซ้ำซ้อนด้านโครงสร้างองค์กรและความซ้ำซ้อนในงานหรือภารกิจแล้ว ในอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นลักษณะสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน คือ ความซ้ำซ้อนในพื้นที่ปฏิบัติการ ซึ่งกล่าวกันว่า จากผลของการขยายตัวบทบาทของระบบราชการ โดยขาดการประสานงาน การวางแผนและการคัดเลือกพื้นที่ดำเนินการร่วมกันอย่างจริงจัง ทำให้แต่ละส่วนราชการต่างกำหนดแผนงานและเป้าหมายของตนเอง ซึ่งแน่นอนว่า การที่ต่างหน่วยต่างกำหนดเป้าหมายการพัฒนาชนบทของตนเองนั้น โอกาสที่จะเกิดความซ้ำซ้อนในพื้นที่ดำเนินการย่อมมีอยู่สูง ดังที่ปรากฏในอคติเสมอ เกี่ยวกับงานพัฒนาที่ส่วนราชการต่าง ๆ ที่พบว่าในหมู่บ้านเดียวกัน มีผู้นำดิน เพื่อการอุปโภคบริโภคของหลายหน่วยงาน เช่น กรมอนามัย, กรมโยธา

ธิการ, สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, การประชาสัมพันธ์ภูมิภาค, กรมการปกครอง, และอื่น ๆ แต่ละระดับด้วยกันบางหมู่บ้าน อาจจะไม่มีการตั้งกล่าวของหน่วยงานใดมาดำเนินการเลยก็ได้ ทั้งที่มีความต้องการไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

แม้ว่าตามระเบียบการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ จะได้กำหนดให้ จังหวัด โดยสำนักงานจังหวัด เป็นตัวกลางในการประสานงานจัดทำแผนของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกโครงการการพัฒนาและพื้นที่ดำเนินการ โดยผ่านโครงสร้างคณะกรรมการการพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีหัวหน้าสำนักงานเป็นเลขานุการ และถือว่าสำนักงานจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.)⁵ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดยังคงเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งดำเนินการอย่างจริงจังมาเพียงไม่กี่ปีอีกทั้งยังมีปัญหาและอุปสรรคหลาย ๆ ด้าน อาทิ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการจัดสรรงบประมาณของจังหวัด ฐานะของหน่วยงานวางแผนจังหวัด และความยอมรับของส่วนราชการต่าง ๆ ปัญหาในเรื่องขีดความสามารถและข้อจำกัดของหน่วยแผน จังหวัดเองอันได้แก่ ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่จัดทำแผนจังหวัด การขาดแคลนอัตรากำลังและงบประมาณสนับสนุน และปัญหาความสับสนในบทบาทหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นอุปสรรคที่ทำให้การวางแผนพัฒนาจังหวัดยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งย่อมส่งผลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงมีความเป็นอิสระ สามารถกำหนดกรอบนโยบายและกำหนดเป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาของตนได้ แม้ในระดับภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด และอำนาจ โดย ขยายบทบาทผ่านไปยังราชการส่วนภูมิภาคหรือระดับเขต (อันถือเป็นราชการบริหารส่วนกลาง) และการขยายบทบาทดังกล่าวนี้ ก็เช่นกัน ย่อมมีโอกาสที่จะเกิดความซ้ำซ้อนในพื้นที่ดำเนินการระหว่างต่างหน่วยงานกันได้ ดังที่ อรรถพร

5

ศึกษารายละเอียดได้ใน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 (หมวดที่ 3) และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีกับแผนของกระทรวง พ.ศ. 2525 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2525



บุญรัตคพันธ์ ผู้อำนวยการผ่านแผนพัฒนาจังหวัดสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยได้แสดงทัศนะว่า

"...ในเรื่องของความซ้ำซ้อนของงานพัฒนาชนบท ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัดมากสมัยก่อน ๆ เนื่องมาจากแต่ละส่วนราชการต่างก็มีกรอบนโยบายและเป้าหมายของตนเอง และต่างก็พยายามเร่งขยายบทบาทลงสู่พื้นที่กันมาก พยายามเข้าไปสร้างงานในตำบล - หมู่บ้านโดยต่างฝ่ายต่างทำ ต่างหน่วยต่างดำเนินการ แต่ละกรมจะคิดโครงการของตนขึ้นว่าจะทำอะไรจาก เบื้องบนตัดสินใจว่าจะทำที่ไหนบ้าง แล้วก็ลงไปทำเลย ซึ่งลักษณะเช่นนี้ยังมีหน่วยงานมากเท่าไร มีความคล้ายคลึงในบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยงานมากเท่าไร โอกาสที่จะเกิดความซ้ำซ้อนในพื้นที่ก็จะยิ่งมากขึ้นเท่านั้น เพราะแต่ละคนก็มีโครงการมีงบประมาณของตนเองและดำเนินงานกันเอง ไม่มีการประสานงานกัน เลยกลายเป็นว่างานเดียวกันก็ทำไปทำในพื้นที่ในหมู่บ้าน - ตำบลเดียวกันมาก มันก็เป็นความซ้ำซ้อนซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาชนบทไม่ก่อให้เกิดการผิงกกำลังเพื่อการพัฒนาอย่างแท้จริง และที่สำคัญคือมันเป็นการสิ้นเปลืองโดยใช้เหตุ ก็เพราะความพยายามขยายบทบาท และสร้างงานของแต่ละหน่วยนั่นเอง... เมื่อมีปัญหาคความซ้ำซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ รัฐบาลก็เริ่ม เห็นความสำคัญของปัญหาและสร้างระบบการประสานงานขึ้นมาก็คือให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ให้จังหวัดเป็นผู้ประสานงานประสานแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด เพื่อแก้ปัญหาคความซ้ำซ้อน ก็เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2519 - 2520 แต่มาเอาจริงเองจึงในปี 2524... โดยหลักการแล้วก็นับว่าถูกต้องที่จะให้แผนจังหวัดมาแก้ปัญหา แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ ยังทำกันได้ไม่มากนัก มีปัญหามากมายที่เกิดขึ้นในการจัดทำแผน ตัวสำนักงานจังหวัดซึ่งเป็นหัวใจของการจัดทำแผนก็ยังมีปัญหา ยังมีความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของคุณ และจังหวัดโดยเฉพาะตัวผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับงานแผน...ที่สำคัญ อีกประการหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดก็คือ การจัดทำแผนจังหวัด เราไม่มีอำนาจที่จะควบคุม เรื่องเงินหรืองบประมาณเลย เป็นเรื่องของแต่ละกรม ที่จะพิจารณาทั้ง ๆ ที่เงินคืออำนาจ เมื่อไม่มีเงินก็ไม่มีอำนาจ จะให้เราประสานแผน แต่ไม่ให้อำนาจเรื่องเงินก็ทำได้เพียงการรวมแผนของแต่ละกรมตามกรอบของเขาเท่านั้น กรมยังคงกุมอำนาจนี้ไว้สามารถที่จะตัดสินใจ จัดทำโครงการหรือเปลี่ยนแปลงได้ จังหวัดไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้...ปัญหาต่าง ๆ นี้ ทำให้จังหวัดไม่สามารถที่จะประสานงาน ควบคุมโครงการของกรมหรือหน่วยงานได้อย่างจริงจัง กรมยังคงมีอิสระในการกำหนดกิจกรรมหรืองานของตน ยัง

คงขยายงานของคนได้อู่ และที่แน่นอนก็ย่อมมีความซับซ้อนที่มากกับการขยายตัว แม้
ว่าความซับซ้อนจะน้อยลงกว่าเดิมที่ไม่เคยมีแผนจังหวัดแต่ก็ยังคงมีอยู่...”⁶

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดถึงภาพความซับซ้อนในพื้นที่ดำเนินการ เช่น ในแผนพัฒนา
ชนบทพื้นที่ยากจนปี พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการร่วมกันระหว่างกรมต่าง
ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท โดยมีกิจกรรมหรือโครงการทั้งสิ้น 33 โครงการ และ
ในจำนวนนี้ก็ยังมีถึง 19 โครงการ ซึ่งมีหลายกรมร่วมรับผิดชอบดำเนินการและปรากฏว่า
การดำเนินการของหลายกรรมนี้ เป็นการดำเนินการในพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนกัน จนกระทั่งต้อง
เปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการใหม่ ดังตารางที่ 28

6

สัมภาษณ์ อรรถพ บัญญัติพันธ์, ผู้อำนวยการฝ่ายแผนพัฒนาจังหวัด สำนัก
นโยบายและแผนมหาดไทย, 26 ตุลาคม 2530.

ตารางที่ 28 สรุปการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการในกิจกรรมตามแผนพัฒนาชนบทยากจน

พ.ศ. 2528

โครงการ/กิจกรรม	การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการ			
	แยกเขตการปกครอง	เข้าซ้อน	นอกพื้นที่ สปช.	พื้นที่ไม่พร้อม
1. ประมงหมู่บ้าน	-	11	2	16
2. ก่อสร้างแหล่งน้ำ	-	4	-	15
3. สัตว์ขนาดเล็ก	19	76	43	7
4. ธนาคารโค-กระบือ	5	138	21	23
5. NVDP ₂	-	11	5	11
6. ประมงภาคใต้	-	-	-	-
7. เกษตรแหล่งน้ำ	5	6	5	171
8. ไม้ใช้สอยชุมชน	2	6	52	2
9. ประมงทะเลพื้นบ้าน	-	-	-	-
10. สาธารณสุขอำเภอ	-	1	-	-
11. สาธารณสุขมูลฐาน	1	-	-	-
12. โภชนาการ	13	7	55	-
13. กฎหมาย	-	-	-	50
14. น้ำสะอาด	13	26	33	12
15. ผลิตหนังสือ	-	-	-	-
16. ศึกษาเพื่อการพัฒนา	-	-	1	4

ตารางที่ 28 (ต่อ)

โครงการ/กิจกรรม	การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการ			
	แยกเขตการ ปกครอง	เข้าซ้อน	นอก พื้นที่ สปช.	พื้นที่ ไม่พร้อม
17. ควบคุมโรคติดต่อ	-	-	-	9
18. วางแผนครอบครัว	12	8	37	-
19. อำเภอเคลื่อนที่	26	-	63	19
20. สะพาน รพช.	-	2	-	3
21. เสริมบทบาทผู้นำ	3	17	7	5
22. รณรงค์เพื่อรู้หนังสือ	-	-	-	-
23. สถานีอนามัยตำบล	-	6	-	5
24. ผลิตภัณฑ์อาหารฯ	-	10	18	43
25. ข้าราชการที่สูง	1	-	1	1
26. บุญอินทรีย์	1	5	27	18
27. พัฒนาดินเดิม อีสาน	-	2	6	1
28. ข้าราชการน้ำ	-	8	19	47
29. ปศุสัตว์ยากจน	-	-	-	-
30. พัฒนาดินเค็ม ดิน เปรี้ยวภาคใต้	-	-	-	-
31. ป้องกันชะล้างดิน ภาคเหนือ	4	33	7	1
32. ประสิทธิภาพพิชไร	2	13	11	13
33. ส่งเสริมไม้ผล- ไม้ยืนต้น	-	-	3	2
รวม	107	388	416	478

ที่มา : ศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) สำนักงานคณะกรรมการ
การพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, พื้นที่ยากจนกับการพัฒนาชนบทแนวใหม่,
(ศปช. 033/2528), เอกสารไม่มีลำดับเลขหน้า.

และจากตารางที่ 28 ก็จะได้เห็นว่า การดำเนินกิจกรรมของหน่วยราชการ
ต่างที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนนั้น มีลักษณะความซ้ำซ้อนในพื้นที่ดำเนินการ
อยู่ถึง 388 แห่ง จาก 20 กิจกรรม/โครงการ โดยสามารถจัดลำดับกิจกรรม/โครงการ
ที่มีความซ้ำซ้อนในพื้นที่กันมาก อันดับ 1 - 5 ได้ดังนี้คือ

1. โครงการธนาคารโค - กระบือ	มีความซ้ำซ้อน	138	แห่ง
2. โครงการสัควัวขนาดเล็ก	"	76	"
3. โครงการป้องกันน้ำชะล้างดินภาคเหนือ	"	33	"
4. โครงการน้ำสะอาด	"	26	"
5. โครงการเสริมบทบาทผู้นำ	"	17	"

เฉพาะในกิจกรรม/โครงการ ที่มีลักษณะเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและรายได้
ซึ่งมีขอบข่ายถึง 17 โครงการด้วยกัน พบว่ามีความซ้ำซ้อนในพื้นที่ดำเนินการ 11 โครงการ
รวมเป็นพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนถึง 308 แห่ง ทั่วประเทศ และความซ้ำซ้อนดังกล่าวก็หมายถึง
ในงาน ๆ เดียวกัน พื้นที่เดียวกันมีหน่วยงานมากกว่าหนึ่งหน่วย เข้าไปจัดทำดำเนินการ
หรือมีแผนปฏิบัติการที่จะเข้าไปดำเนินการ

โดยสรุปก็คือ ความซ้ำซ้อนไม่ว่าจะเป็นความซ้ำซ้อนด้านโครงสร้างองค์การ
ความซ้ำซ้อนในงาน และความซ้ำซ้อนในพื้นที่ดำเนินการ ส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมา
จากความพยายามของหน่วยราชการต่าง ที่จะขยายตัวและขยายบทบาทของหน่วยงานตน
ออกไป โดยเฉพาะในงานพัฒนาชนบท

2. ผลกระทบต่อการประสานงานและบริหารการพัฒนา

การประสานงาน (coordination) หมายถึงการจัดระเบียบการทำงาน

เพื่อนร่วมงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปอย่างน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้อนกันขัดแย้งกันทั้งนี้ เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์นโยบายขององค์การอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ⁷ ซึ่งการประสานงานนี้นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการบริหารราชการและการบริหารการพัฒนาโดยระบบราชการ ทั้งนี้ เนื่องจากงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยลำพัง หากเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงาน ดังนั้นความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน จึงเป็นปัจจัยต่อการบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญของการประสานงาน 3 ประการคือ

2.1 ต้องมีหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานและประสานงานระหว่างหน่วยดำเนินการต่าง ๆ

2.2 ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (objective) ร่วมกันและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยวัตถุประสงค์ดังกล่าวปฏิบัติปฏิบัติงานต้องทราบและเข้าใจร่วมกัน

2.3 ต้องอาศัยหลักการแบ่งงานกันทำ (division of work) แต่ในขณะเดียวกันต้องสำนึกว่าเป็นการทำงานด้วยกัน มิใช่ต่างคนต่างทำ

จากองค์ประกอบที่สำคัญทั้ง 3 ประการนี้เองก็จะเป็น เครื่องชี้วัดถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการประสานงาน กล่าวคือ หากการบริหารราชการหรือการบริหารการพัฒนามีหน่วยงานกลางในการบริหารและประสานงานที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจ และเปลี่ยนแปลงการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดขณะเดียวกันแต่ละหน่วยงานต่างก็ยึดถือหลักการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญ และมีการกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกัน ด้วยระบบแผนงาน และงบประมาณที่เท่ากัน เกิดความสำเร็จในแง่การประสานงานของหน่วยงาน ตรงกันข้ามหากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง

7

ชูป กาญจนประกร, "หลักรัฐประศาสนศาสตร์" (เอกสารการศึกษา
รัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 35 คณะรัฐศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526),
หน้า 68.

หรือทั้งหมด ความสำเร็จในการประสานงานย่อมไม่เกิดขึ้น

โดยในส่วนของขยายของระบบราชการที่ก่อให้เกิดปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน สามารถจำแนกรายละเอียดได้ดังนี้คือ

1. การขยายตัวของระบบราชการทำให้หน่วยงานกลางไม่สามารถทำหน้าที่ในฐานะเป็นศูนย์กลางในการบริหารงาน มีความหลากหลายและขาดเอกภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ในกรณีการจัดองค์การบริหารการพัฒนาชนบท ในระดับชาติก็มีคณะกรรมการถึง 9 คณะ⁸ ด้วยกัน หรือในระดับกระทรวง เช่น กระทรวงมหาดไทยก็มีอนุกรรมการพัฒนาชนบทถึง 9 คณะ เช่นกันแบ่งตามแผนสาขาต่าง ซึ่งการแตกแขนงโครงสร้างออกเป็นส่วนย่อย ต่างเหล่านี้ก็เป็น เพื่อไปสอดคล้องกับลักษณะการขยายตัวและขยายบทบาทของส่วนราชการ ซึ่งดูเหมือนว่าจะช่วยให้เกิดการควบคุมและประสานงานในรายละเอียดมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในอีกทางหนึ่งก็ยิ่งเท่ากับ เป็นการเพิ่มขึ้นตอนการประสานงานขึ้นอีกตอนหนึ่ง คือระหว่างอนุกรรมการชุดต่าง ๆ และก็เป็นไปดังที่วรเดช จันทรศร ได้กล่าวไว้

...การขยายตัวของระบบราชการไทยในลักษณะนี้ ยิ่งมีเพิ่มมากขึ้นเท่าใดก็จะยิ่งเป็นการแก้ปัญหาย่อย ยิ่งเป็นการเน้นให้ระบบราชการต้องมามุ่งแก้ไขปัญหาทางด้านกระบวนการบริหารและการประสานงาน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาแบบพายุเรือในอ่างมากยิ่งขึ้น

8

ได้แก่ อนุกรรมการติดตามและประเมินผล อนุกรรมการประสานแผนในระดับชาติและส่วนภูมิภาค อนุกรรมการประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาชนบท อนุกรรมการที่ดิน อนุกรรมการอุตสาหกรรม อนุกรรมการกองทุนพัฒนาชนบท อนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพเพื่อการพัฒนาชนบท อนุกรรมการแผนและโครงการ และอนุกรรมการพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

9

วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย, หน้า

นอกจากนั้นแล้ว การที่หน่วยงานขยายตัวออกไปจนทำให้กลายเป็นหน่วยงานที่มีกิจกรรมเบ็ดเสร็จ สามารถที่จะบริหารงาน บริหารองค์กร และแม้กระทั่งในด้านงบประมาณก็สามารถที่จะดำเนินการของงบประมาณได้ด้วยตนเอง ทั้งงบประมาณแผ่นดินหรือจากความช่วยเหลือต่างประเทศก็จะต้องเป็นการทำให้แต่ละหน่วยงานไม่เห็นความสำคัญของการประสานงาน

ในจุดนี้มีข้อนำสังเกตประการหนึ่ง ในความสัมพันธ์ระหว่างการประสานงานกับการขยายตัวของระบบราชการ กล่าวคือ ขณะที่มีความคิดเกิดขึ้นว่า ปัญหาการประสานงาน อันได้แก่ การจัดองค์กร การวางแผนและอื่น ๆ เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดการขยายตัวขององค์กรในระบบราชการในทางกลับกัน การขยายตัวของระบบราชการ ก็จะต้องเป็นด้วยการเพิ่มปัญหาการประสานงานให้มากขึ้น เช่นเดียวกัน ดังที่ไพโรจน์ สุจินดา ได้ตั้งข้อสังเกตว่า

"...การขาดการประสานงาน และการจัดระบบที่ดีพอ ของราชการไทย เป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยราชการต่าง ๆ สามารถที่จะขยายตัวออกไป ตามความต้องการและเป้าหมายของตนเอง ขณะเดียวกัน ยิ่งขยายตัวมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งทำให้การประสานงานมีปัญหามากขึ้นเท่านั้น...เห็นได้ชัดในเรื่องของการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยแรก ๆ ที่ทำกันในแผนฯ ถึงแผน 4 เราไม่เคยจัดระบบการประสานงานอย่างจริงจัง ปล่อยให้แต่ละหน่วยงานทำกันไปเอง ที่นี้พอทำกันไปเรื่อย ๆ ความต้องการมันมากเข้า ชีตความสามารถของหน่วยงานยังสนองไม่ได้ จะหันไปพึ่งหรือไปขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น มันก็ยาก เพราะระบบมันต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างมีแผนของตัวเอง เช่น รพช. ดัดถนนเข้าไป เจอปัญหาเรื่องอาชีพของชาวบ้าน ปัญหาเรื่องไร่เรื่องนา ก็จะบอกให้กรมส่งเสริมเข้าไปทำ มันก็บอกไม่ได้ เพราะกรมส่งเสริมก็บอกว่า ตัวเองก็มีแผนงานของคนอยู่แล้ว เมื่อมันรอไม่ได้ เขาก็ขยายงานของเขาเอง ขยายขีดความสามารถของตนเองไปทำเรื่องส่งเสริมอาชีพด้วยทำไปทำมามันก็กลายเป็นเบ็ดเสร็จ เป็น integrated rural development ไปเพราะไม่สามารถประสานงานพึ่งพาหน่วยอื่นได้... เมื่อกลายเป็นหน่วยงานเบ็ดเสร็จทำทุกอย่างไคเอง เป็น single management มีแผนงาน มีงบประมาณ มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มันก็ไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่น ไม่ต้องประสานงานกับใคร เกิดความคิดที่ว่าหน่วยงานใครหน่วยมัน ก็ยิ่งก่อปัญหามากขึ้นไปอีก พอแผนฯ พยายามจัดระบบการประสานงาน ก็เกิดปัญหาเพราะแต่ละหน่วย เขาไม่เห็นความสำคัญที่จะต้อง

ไปประสานงาน เขาช่วยตัวเองได้... โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการประสานงานมันทำให้บทบาทของเขาต้องลดลง เขาก็ยิ่งต่อต้าน เท่ากับว่า มันก็จะกลับไปสู่ภาวะเดิมที่ไม่มีมีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน...ก็เลยสรุปได้ว่า ปัญหาการประสานงานทำให้เกิดการขยายตัว และการขยายตัวก็ทำให้เกิดปัญหาการประสานงานมากขึ้นไปอีก เป็นวัฏจักรอยู่อย่างนี้..."¹⁰

ศูนย์การบริหารราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการประสานงาน จะทำให้บทบาทของตนเองต้องลดลง ดังที่ อุดมศักดิ์ อิศวรารกุล ได้กล่าวว่า

"...กรมต่าง เขาจะมาประสานงานก็ต่อเมื่อ เขาขาดหรือไม่มี เช่น ในเรื่องข้อมูล เรื่องวิชาการ ถ้าเขาขาดก็จะมาประสานกับเรา แต่ถ้าเขามีแล้วเขาก็จะไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการประสานงาน เท่าไร..."¹¹

2. การขยายตัวของระบบราชการทำให้ไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกันและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากเรื่องของการจัดทำแผนพัฒนา เช่น กรณีกระทรวงมหาดไทย ดังที่มนูญย์ วัฒนโกเมร ได้ให้ทัศนะว่า

"...เรื่องของการจัดทำแผนรวม หรือแผนมหาดไทยนี้ โดยหลักการแล้วก็ เป็นวิธีการหนึ่งที่จะประสานงาน ประสานโครงการของกรมต่าง ๆ ร่วมกัน ภายใต้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกระทรวงแต่เนื่องจากเราไม่สามารถที่จะไปกำหนดแนวทางหรือ แผนงานของกรมได้ กรมต่าง ๆ ก็ยังมีแนวโน้มที่ยังคงขยายงานของตัวเองออกไป กำหนดแผนงานของตัวเอง มีแผนงานสาขามากมาย และบางทีแผนงานสาขาของกรมก็ได้ตรงตามแผนรวมด้วยซ้ำ เพราะฉะนั้นการจัดทำแผนรวมก็ทำได้เพียงการรวบรวมแผนงานสาขา และโครงการของกรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน นำมาจัดเป็นหมวดหมู่ใหม่...ยังไม่สามารถพูดได้ว่าการจัดทำแผนงาน เป็น

10

สัมภาษณ์ ไพโรจน์ สุจินดา, ผู้อำนวยการกองประสานการพัฒนาชนบท,

16 กันยายน 2530.

11

สัมภาษณ์ นายอุดมศักดิ์ อิศวรารกุล, อ่างแล้ว.

การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน อย่างจริงจัง..."¹²

หรือดังที่ ไพโรจน์ สุจินดา ได้กล่าวว่า

"...การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน จะสำเร็จหรือไม่หัวใจอยู่ที่การประสานงานและการประสานงานจะทำได้ ชั้นแรก ก็อยู่ที่การกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานระหว่างกระทรวง และระหว่างกรมต่าง ๆ ทุกวันนี้ยังไม่ถึงจุดนั้น เรายังไม่สามารถกำหนดเป้าหมายร่วมกันได้ แต่ละกรมยังคงมีเป้าหมายของตัวเอง แผนงานต่าง ๆ ทำได้เพียงรวม เป้าหมายแต่ไม่ใช่เป้าหมายร่วมกัน..."¹³

3. การขยายตัวของระบบราชการ ไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งงานกันทำ ด้วยเหตุผลที่สืบเนื่องจากประการที่แล้วที่กล่าวไว้ว่า การขยายตัวของระบบราชการทำให้ไม่สามารถกำหนด เป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกันได้ เนื่องจากเกิดความหลากหลายในเป้าหมายและเช่นกันดังที่กล่าวไว้ว่า การขยายตัวของหน่วยงาน มีแนวโน้มที่จะทำให้แต่ละหน่วยงาน เป็นองค์กรที่มีกิจกรรม เบ็ดเสร็จในตัวเอง สามารถดำเนินงานได้แทบทุกประการในขอบข่ายหน้าที่ของหน่วยงานที่ได้ขยายตัวไป ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็น เรื่องที่ตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิงกับหลักการแบ่งงานกันทำ (division of work) ที่ถือว่า แต่ละหน่วยงานย่อมมีความชำนาญเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น ไม่ใช่ทุกด้าน และการบริหารการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพก็คือการนำเอาความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น มาผสมผสานและผนึกกำลังร่วมกัน เพื่อผลักดันกิจกรรมหรือโครงการต่าง ให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามหลักดังกล่าวมิได้รับการตอบสนองจากหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งมักมีนโยบายที่จะขยายความรับผิดชอบของตนออกไปทุก ๆ ด้าน

12

สัมภาษณ์ มนูญ วัฒนโก เมธ, อ่างแล้ว.

13

สัมภาษณ์ ไพโรจน์ สุจินดา, อ่างแล้ว.

โดยขาดการคำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับพื้นฐานของหน่วยงานตน และในหลาย ๆ กรณีก็รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในบทบาทหน้าที่ที่มีอยู่เดิม ดังจะเห็นได้จากแนวนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการ กรณีศึกษาทั้ง 3 หน่วยงาน ต่างก็มีแนวนโยบายที่จะให้หน่วยงานของตน เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการได้อย่างเบ็ดเสร็จในกิจกรรมต่าง ๆ และเมื่อแต่ละหน่วยงานหรือองค์กร ต่างก็เร่งที่จะขยายตัวออกไปเช่นนั้น ก็ยิ่งเป็นผลให้เกิดปัญหาต่อการจัดรูปร่างตามหลักการแบ่งงานกันทำมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เพราะแต่ละหน่วยงานต่างก็อ้างถึง แนวทางที่ตนเคยทำหรือดำเนินการมาเป็นหลัก และต่อต้านการเปลี่ยนแปลงหรือการจัดรูปร่างใด ๆ ก็ตาม อันจะเป็นการลดบทบาทหน้าที่ที่เคยทำอยู่เดิม ทำให้การประสานงานและความพยายามในการแบ่งงานกันทำไม่ประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติ หากทำได้เพียงการแบ่งพื้นที่กันทำงาน ตามเจตนารมณ์ของหน่วยงานเป็นหลัก เช่น ในกรณีของกระทรวงมหาดไทยที่เคยมีความพยายามในการจัดรูปร่างและแบ่งงานกันทำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทของหน่วยงานในสังกัด อาทิ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และกรมโยธาธิการ เมื่อปี พ.ศ. 2525 ข้อเสนอแนะหลายประการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ที่จะให้มีการแบ่งงานกันทำใหม่ ในหลาย ๆ กรณี เช่น ในงานส่งเสริมอาชีพและรายได้ มีข้อเสนอให้ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทโอนงานประเภทนี้ทั้งหมดไปไว้กับกรมการพัฒนาชุมชน ขณะเดียวกันให้กรมการพัฒนาชุมชนยกงานเกี่ยวกับการก่อสร้างและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทุกประเภทไปไว้กับสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เพื่อให้ถูกต้องและตรงตามหลักการแบ่งงานกันทำ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการประสานงานการพัฒนาชนบท¹⁴ แต่เนื่องจากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้ขยาย

14

สำนักนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย, "การปรับปรุงระบบงานและโครงสร้างพัฒนาชนบทในส่วนภูมิภาค" เอกสารประกอบการประชุมกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การปรับปรุงงานและโครงสร้างงานพัฒนาในส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนของกรมโยธาธิการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการพัฒนาชุมชน, เสนอที่กระทรวงมหาดไทย เดือนตุลาคม 2525, หน้า 25 - 27.

งานและดำเนินกิจกรรม เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพมานานจนกลายเป็นงานหลักส่วนหนึ่งของหน่วยงานเช่นกัน* ดังนั้นจึงไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวพร้อมทั้งให้เหตุผลว่า

...ลักษณะการดำเนินงานพัฒนาของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และกรมการพัฒนาชุมชนนั้น หากพิจารณาโดยผิวเผินอาจเข้าใจว่าเป็นการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน แต่เมื่อศึกษาจากความมุ่งหมายในการก่อตั้งแล้ว จะเห็นได้ว่าสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทมุ่งแก้ไข สิ่งแวดล้อม (หมู่บ้าน) เพื่อพัฒนาบุคคล (ชาวบ้าน) ในเขตชนบทแทรกซึม ส่วนกรมการพัฒนาชุมชนมุ่งแก้ไขบุคคล (ชาวบ้าน) เพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อม (หมู่บ้าน) ในเขตชนบททั่วไป จุดเน้นหนักจึงต่างกัน ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขและจัดลักษณะงานจึงควรถือหลักการแบ่งพื้นที่ปฏิบัติงาน เป็นสำคัญ โดยให้สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท พัฒนาในเขตพื้นที่สีชมพู ในลักษณะแผนกกิจกรรมที่จำเป็นเร่งด่วน ขณะเดียวกันให้กรมการพัฒนาชุมชน พัฒนาคมนในพื้นที่ปกติในชนบท และในเมือง...¹⁵

จากเหตุผลดังกล่าวก็สะท้อนให้เห็นว่า ด้วยนโยบายการขยายตัวของหน่วยราชการและความพยายามที่จะคงสถานะของหน่วยงานให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้ในลักษณะเบ็ดเสร็จนั้นส่งผลต่อความพยายามในการที่จะจัดรูปงาน และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้การประสานงานที่เกิดขึ้นทำได้เพียงการตกลงแบ่งพื้นที่ทำงานกันเท่านั้น ซึ่งจากผลกระทบทั้งสามประการ อันเนื่องมาจากการขยายตัวขององค์การในระบมราชการ อันได้แก่ ผลกระทบคือ เอกภาพของศูนย์กลางบริหารราชการ ผลกระทบต่อการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน และผลกระทบต่อหลักการประสานงานโดยการแบ่งงานกันทำนี้ก็ล้วน เป็น เหตุผลในมุมกลับที่ท้วงว่านอกจากการขยายตัวจะมีสาเหตุมาจากปัจจัยดังกล่าวแล้ว ก็มีผลย้อนที่เป็นกำรทวีปัญหานั้นยิ่งขึ้นไป และก็เท่ากับว่าทำให้โอกาสในการประสานงานระหว่างหน่วยงานลดน้อยลงไป ไม่ว่าจะเป็นความพยายามประสานงานในรูปแบบใดก็ตาม เช่น การประสานงานโดยใช้แผนงาน การประสานงานในรูปคณะกรรมการและศูนย์อำนวยการต่าง ๆ หรือการประสานงานโดยใช้วิธีการรวมหน่วยงานก็ตามก็

ย่อมไม่ประสบผลสำเร็จได้ตามเป้าหมาย หากหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงมีนโยบายที่จะขยายตัวออกไป และพยายามรักษาสถานะการขยายตัวไว้ ดังที่กล่าวข้างต้น

๑. ผลกระทบจากการขยายตัวต่อการให้บริการประชาชน

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เคยตั้งข้อสังเกตในความที่ชื่อว่า "บทวิพากษ์ว่าด้วยการแปรสภาพของระบบอำมาตยาธิปไตย" ว่า

"...พร้อมกับการเริ่มต้นแผนห้าปีฉบับที่หนึ่งในปี 2504 "การพัฒนา" ได้กลายเป็นข้ออ้างใหม่และระบบราชการได้ค้นพบว่าสามารถใช้แนวความคิดที่กว้างมากนี้เมื่อหาเหตุผลมาสนับสนุนการขยายบทบาทของตน... ซึ่งการขยายบทบาทขยายโครงสร้างนี้ อาจจะสะท้อนหรือไม่สะท้อนถึงผลประโยชน์สาธารณะ หรือความต้องการของประชาชน แต่แน่นอนทีเดียวสะท้อนถึงผลประโยชน์ขององค์การราชการ"¹⁶

ซึ่งจากคำกล่าวข้างต้น ดูเหมือนจะมีความเชื่อประการหนึ่งว่า การขยายตัวของระบบราชการทั้งในด้านโครงสร้างและบทบาทหน้าที่นั้น มีแนวโน้มที่จะตอบสนองผลประโยชน์หรือความต้องการของหน่วยงานมากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อสนองตอบผลประโยชน์สาธารณะ ในแง่ของการให้บริการประชาชน เพียงแต่ระบบราชการอาศัย เหตุผลของการให้บริการประชาชน และเป้าหมายในการพัฒนามาเป็นข้ออ้างสำหรับความชอบธรรมในการขยายหน่วยงานของตน อย่างไรก็ตามทัศนะดังกล่าวนี้เป็นภาพการมองจากภายนอก โดยเฉพาะจากสายตาของนักวิชาการ ซึ่งแน่นอนทีเดียวย่อมไม่ตรงกับทัศนะที่มองจากส่วนราชการต่าง ๆ ดังคำให้สัมภาษณ์ของหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในกรณีศึกษาซึ่งมองว่าการขยายตัวของหน่วยงาน เป็นไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์โดยรวม และเป็นการขยายการให้บริการและการพัฒนาสู่ประชาชน ดังนี้

อธิบดีกรมการปกครอง ในทัศนะว่า

16

ชัยอนันต์ สมุทวณิช "บทวิพากษ์ว่าด้วยการแปรสภาพของระบบอำมาตยาธิปไตย," รัฐศาสตร์สาร 11 (มกราคม - ธันวาคม 2528) : 9.

"...การขยายบทบาทของกรมการปกครอง โดยเฉพาะในงานพัฒนาชนบท เป็นเรื่องปกติ เนื่องจากการพัฒนาชนบทไม่ใช่หน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นเรื่องที่ทุกหน่วยต้องช่วยกันพัฒนา ดังนั้นการขยายบทบาทของกรมก็เป็นความพยายามในการถนอมย่ให้เต็ม เพราะความต้องการมันมาก งานในชนบทมันยังมี ช่องว่างอีกมาก...อย่าไปคิดว่า การขยายตัว จะทำให้เกิดความซ้ำซ้อน มันไม่ซ้ำหรอก ค่าของคนต่างก็ทำอยู่แล้ว ตรงข้ามจะช่วยกระจายผลการพัฒนาให้ทั่วถึง มากขึ้นด้วย..."¹⁷

อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ก็เช่นกันได้กล่าวถึง ผลกระทบจากการขยาย บทบาทการพัฒนาชนบทของกรมการพัฒนาชุมชน โดยกล่าวว่า

"...มีหลายคนชอบพูดกันว่า การขยายตัวของระบบราชการทำให้เกิดการทำงาน ซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะในงานพัฒนาชนบท เช่น รพช. กรป.กลาง หน่วยพัฒนา เคลื่อนที่ กรมการปกครอง และ พช. ผมก็มานึกถึงหมวดปลาหมึก ซึ่งมีอยู่หลาย หมวดที่ใช้เป็นขา มันเป็นหมวดเหมือนกันทำหน้าที่อย่างเดียวกัน ถ้าการขยายตัว ขยายบทบาทไม่ดี ก็ควรจะมียกเลิกก็ เป็นไปไม่ได้ความจริงแล้ว มีหลาย หมวดกับทำให้ปลาหมึกเคลื่อนตัวได้คล่องขึ้น เช่นเดียวกัน กรมการพัฒนาชุมชนก็ เป็นหมวดอันหนึ่ง เรามีหน้าที่ของเรา การขยายตัวของเราก็เพื่อที่จะช่วยให้งาน พัฒนาชนบทมันดีขึ้น ทั่วถึงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการให้บริการประชาชน ซึ่งอันนี้เราทำได้ เพราะหน่วยงานเรายึดคิดในพื้นที่อยู่แล้ว..."¹⁸

ดั่งที่เลขาธิการสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท ได้กล่าวว่า

"...ในเรื่องของการขยายบทบาท ขยายงานการพัฒนาชนบท มักจะพบกันว่า รพช. ชอบขยายงาน แต่เดิมจับงานเฉพาะการสร้างพื้นฐาน ทำถนน หนทาง ต่อมาก็ขยายออกไปยังสาขาอื่น ๆ ไปทำส่งเสริมอาชีพ จัดตั้งกลุ่ม ทำให้มันซ้ำซ้อน

17

สัมภาษณ์ นายเอนก สิทธิประศาสน์, อธิบดีกรมการปกครอง, 29 กันยายน 2530.

18

สัมภาษณ์ นายสุวนัย ทองนพ, อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน, 14 กันยายน 2530.

แต่โดยส่วนตัว ผมคิดว่าไอ้ส่วนขยายนั้นมัน เป็นส่วนหนึ่งของการสอนให้เขาใช้ ทรัพยากร ซึ่งเราถือว่ามัน เป็นสิ่งที่ควมคู่กันไประหว่างการสร้างทรัพยากรใหม่ ให้และสอนให้เขาใช้ มันเป็นการทำให้เขามีฐานะดีขึ้น พ้นจากความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายเขตงาน รพช. ก็มันไปเพื่อที่จะนำการพัฒนาให้ เข้าถึงหมู่บ้าน - ตำบล ให้ได้มากที่สุดทั่วถึงที่สุด อันนี้เรามองเป้าหมายมากกว่าจะมองที่หน้าที่ และถ้าเห็น เป้าหมายแล้วจะรู้ว่าทุกวันนี้มันก็ไม่เพียงพออยู่แล้ว ความต้องการในชนบทมีมากกว่าขีดความสามารถของทุกหน่วยงาน คิดเสียว่าความ ข้ำซ้อน เป็น เรื่องของการแบ่ง เบากันทำงาน..."¹⁹

จากความแตกต่าง ในแนวความคิดทั้งสองก็ก่อให้เกิดปัญหาที่น่าพิจารณาคือ จริงหรือที่ว่า การขยายตัวของระบบราชการ ทั้งด้านโครงสร้างและบทบาทหน้าที่นั้น เท่ากับ เป็นการขยายการให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้น ดังเหตุผลที่หัวหน้าหน่วยราชการ ต่าง ๆ ได้กล่าวถึงและหากการขยายตัวก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนขึ้นจริง ความซ้ำซ้อนดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชนหรือไม่อย่างไร ซึ่งการพิจารณาเพื่อตอบ ญัตถ์ดังกล่าวนี้ มีฐานะคติที่เชื่อว่า แนวโน้มการขยายตัวขยายบทบาทของหน่วยราชการ อาจช่วยเพิ่มกลุ่ม เป้าหมายการพัฒนาในเชิงปริมาณ แต่ด้วยปัญหาของความซ้ำซ้อนกับทำให้ ประสิทธิภาพการให้บริการแก่ประชาชนลดลง ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้คือ

3.1 การขยายตัวของระบบราชการด้านโครงสร้างและองค์กร ทำให้ รัฐบาลต้องรับภาระใน เรื่องของงบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับ การบริหารองค์การและ ค่าใช้จ่ายในหมวดเงิน เดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนของบุคคลากรของรัฐ เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะสำหรับหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และหน่วยงานที่มีอัตราการขยายตัวด้าน โครงสร้าง - อัตราค่าจ้างสูง ซึ่งจะมีผลทำให้งบประมาณที่จะใช้ในงานพัฒนาต่าง ๆ ต้องลดลง และนั่นย่อมหมายถึงระดับของการให้บริการประชาชนในผลของการพัฒนาย่อมลดลงตามส่วน ด้วย ดังจะเห็นได้ในภาพรวมระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2526 รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายใน หมวดบริหาร และเงิน เดือน ค่าจ้าง อันเนื่องมาจาก การขอตั้งส่วนราชการใหม่และ การขยายอัตราค่าจ้างของแต่ละส่วนราชการเพิ่มขึ้นถึง 8 เท่าตัว จากปี พ.ศ. 2517 ที่

19

สัมภาษณ์ นายทวี ชูทรัพย์, เลขาธิการสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท, 25 กันยายน 2530.

เคยใช้จ่ายเพียง 7 พันกว่าล้าน แต่ในปี พ.ศ. 2526 กลับเพิ่มขึ้นถึง 6 หมื่นกว่า
 20
 ล้านบาท ในขณะที่อัตราเพิ่มของงบประมาณแผ่นดินในช่วงเดียวกันมีเพียง 3 - 4

เท่าตัวเท่านั้น และอัตราเพิ่มที่ไม่ได้สัดส่วนกันนี้ก็ย่อมเท่ากับเป็นการเบียดบังงบประมาณ
 ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศต้องลดลงบางส่วน และปรากฏการณ์เช่นนี้ก็จำลองลง
 ผู้ระดับหน่วยราชการต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษา 3 หน่วยงาน โดย
 เฉพาะอย่างยิ่งกรมการพัฒนาชุมชน พบว่างบประมาณของหน่วยงานกว่าร้อยละ 90 ต้องใช้
 ใช้จ่ายไปเพื่อการบริหารงานภายใน และการบริหารบุคคล ทำให้เหลืองบประมาณที่จะนำ
 ไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาจริง ๆ เพียงไม่ถึงร้อยละ 10 ของงบประมาณทั้งหมด จึง
 เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กรมการพัฒนาชุมชนต้องเร่งแสวงหาแหล่งสนับสนุนด้านการเงินจาก
 ต่างประเทศ โดยถึงกับจัดตั้งเป็นสำนักงานเงินกู้ ซึ่งก็เป็นภาระของรัฐบาลอีกเช่นกัน
 ในการรับผิดชอบชำระหนี้เงินกู้

นอกจากนี้การขยายตัวในราชการส่วนกลางแล้ว ในราชการส่วนภูมิภาคและ
 ท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน การขยายตัวย่อมทำให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการ อันเนื่อง
 มาจากความพยายามของแต่ละหน่วยงานที่เข้าไปจัดตั้งองค์กร เพื่อรองรับเป้าหมายของ
 คนแม่ในตำบล - หมู่บ้าน เห็นได้ชัดจากอดีตที่กรมต่าง ๆ ได้ขยายราชการส่วนภูมิภาค
 และระดับเขต พร้อม ๆ กับการเข้าไปจัดตั้งองค์กรในหมู่บ้านจำนวนมากถึงกว่า 20
 21
 กลุ่มหรือคณะ ซึ่งความหลากหลายของกลุ่มหรือองค์กรดังกล่าวนี้ ก่อความสับสนต่อ
 ประชาชนในการร่วมกิจกรรมขององค์กร และทำให้งบประมาณที่จัดสรรให้กับกลุ่มหรือ
 องค์กรของทางราชการอยู่ในลักษณะที่กระจัดกระจาย ทั้ง ๆ ที่เป็นงานประเภทเดียวกัน

20

บุญร่วม นภาโชติ, อ้างแล้ว, หน้า 3.

21

พัฒน์ บุญยรัตพันธุ์, การพัฒนาส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นโดยขบวนการ
 พัฒนาชุมชน, 2516, หน้า 27. (อัครสำเนา)

เป้าหมายเดียวกัน ทำให้ผลแห่งการพัฒนาที่จะถึงมือประชาชนไม่เต็ม เม็ดเต็มหน่วยเท่าที่ควร

3.2 การขยายบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ โดยไม่ยึดถือหลักการแบ่งงานกันทำและความชำนาญเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน ทำให้ประสิทธิภาพของงานอันเป็นส่วนหนึ่งของการให้บริการประชาชนลดน้อยลง และก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ สูงเกินความจำเป็น อาทิเช่น ในแผนงานย่อยเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและการอุปโภคของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน่วยงานดำเนินการถึง 6 หน่วยงานด้วยกันได้แก่ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมโยธาธิการ ปรึกษาส่วนภูมิภาคก็จะสังเกตเห็นได้ว่า บางหน่วยงานในจำนวนนี้มีขีดความสามารถไม่เพียงพอในการดำเนินงาน ขาดเทคนิค วิชาการ และเครื่องจักรกลที่จำเป็นของตนเอง เช่น กรมการปกครองและกรมการพัฒนาชุมชน ทั้งที่ในงานประเภทนี้ สำหรับหน่วยงานอื่น มีขีดความสามารถสูงกว่าโดยมีช่างเทคนิค วัสดุอุปกรณ์และเครื่องจักรกลอยู่พร้อมแล้ว แต่เนื่องจากไม่มีการประสานงานกัน ประกอบกับแนวความคิดที่จะทำงานด้วยตนเอง ของแต่ละหน่วยงาน ทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ สิ้นเปลืองและผลที่ได้รับก็ไม่คุ้มค่ากับทุนหรืองบประมาณที่ได้รับ ซึ่งผู้ที่ได้รับผลโดยตรงค่องานนั้น มิใช่หน่วยราชการเอง หากเป็นประชาชนในพื้นที่ ดังที่ อุดมศักดิ์ อัครางกุล ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

"...ความพยายามในการขยายงานของบางหน่วยงาน บางครั้งมันไม่เกิดผลดีค่องานเสมอไป เพราะมันไม่สอดคล้องกับลักษณะความชำนาญของหน่วยงานหรือกรมนั้น ๆ เช่น ในเรื่อง บ่อน้ำดิน กรมการปกครองก็พยายามที่จะทำงานนี้ ก็ได้เงินไปเพียงบ่อละ 2 - 3 พันบาททำไปก็ไม่ได้อะไร ไม่กี่วันก็ดิน หรือไม่มีน้ำแล้ว มันไม่คุ้มค่า เพราะขีดความสามารถหรือความชำนาญมันไม่มี รวมถึงเรื่อง เครื่องมือเครื่องมือไม้ค้ำย ทั้ง ๆ ที่ของพวกนี้หน่วยงานอื่นเขามีอยู่แล้ว เช่น รพช. โยธา ก็น่าจะให้เขาทำไป แต่ก็ไม่ยอมถือเป็น การลดบทบาทของคนเวลาเข้าที่ประชุม กรมการปกครอง ก็ยังปกป้องโครงการนี้อย่างว่ามันจำเป็น แล้วใครละที่ได้รับผลอันนี้ ก็ชาวบ้านนั่นแหละเพราะงานพวกนี้ถือเป็นการให้บริการต่อชาวบ้าน ช่วยให้เราใช้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น กรม

ไม่ได้รับผลอะไรหรอก ทำเสร็จก็เสร็จไปทำที่อื่นคือ แต่ชาวบ้านต้องอยู่ที่นั่นต้องอยู่กับผลงานนั้น จะมาวัดกันที่ปริมาณไม่ได้ว่า ทำไป เท่านั้นเท่านั้นบ่อ ถือเป็นความสำเร็จเป็นการขยายการพัฒนา ขยายการให้บริการสู่หมู่บ้าน - ตำบล มันไม่ได้ ต้องดูที่คุณภาพด้วย ถ้าไม่มีคุณภาพก็ไม่มีประโยชน์..."²²

หรือการดำเนินงานด้านบุคคลและพัฒนาอาชีพก็เช่นเดียวกัน กรณีเฉพาะกระทรวงมหาดไทยก็มีหน่วยงานที่รับผิดชอบถึง 6 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน กรมการปกครอง สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมประชาสัมพันธ์ กรมแรงงานและกรมราชทัณฑ์ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ลักษณะความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงานก็มีความแตกต่างกันออกไป เช่น กรณี 3 หน่วยงานแรก ระหว่าง กรมการพัฒนาชุมชน มีขีดความสามารถที่สูงกว่าหน่วยงานอื่นตามลักษณะงานและเป้าหมายของหน่วยงาน และอีกประการหนึ่งก็คือ กรมการพัฒนาชุมชนก็มีความได้เปรียบในด้านบุคลากรซึ่งมีความพร้อมกว่าในที่นี้ แต่ด้วยแนวความคิดที่จะขยายบทบาทและขยายงานออกไปในสาขาต่าง ๆ ของหน่วยราชการ ทำให้หลายส่วนราชการยังคงดำเนินงานและมีกิจกรรมมากมายซ้ำซ้อนกันในสาขานี้ (ดังตารางที่ 21) เช่น มีกิจกรรมทั้งการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ การฝึกอบรม การส่งเสริมการผลิตและการตลาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งบางงานที่มีลักษณะ เป็นวิชาชีพสูง อาทิ งานส่งเสริมการปลูกพืช ส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ และการประมง ก็กลับปรากฏว่ายังคงเป็นแผนงานของหลาย - หน่วยที่ไม่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการ เช่น ในแผนมหาดไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2517 - 2519) กรมการปกครองก็มีโครงการส่งเสริมการปลูกข้าวโพดถั่วเหลือง มันสำปะหลัง มะพร้าว และหม่อน เช่นเดียวกัน กรมการพัฒนาชุมชน และ รพช. ต่างก็ขยายบทบาทและมีโครงการประเภทนี้เช่นกัน อาทิ โครงการพัฒนากลุ่มอาชีพการเกษตร เลี้ยงสัตว์ โครงการประมงหมู่บ้าน เป็นต้น และผลลัพธ์ของการขยายงานในลักษณะเช่นนี้ ก็ทำนองเดียวกับงานงานโครงสร้างพื้นฐาน ที่ย่อมไม่สามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของงานได้อย่างแท้จริง ดังที่ อุดมศักดิ์ อิศวรารกุล ได้แก่ กล่าวเพิ่มเติมว่า



"...งานด้านส่งเสริมอาชีพก็เหมือนกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็พยายามจัดทำ พยายามของงบประมาณดำเนินการกันมาก ซึ่งก็ทำในเรื่องคล้าย ๆ กัน เช่น พัฒนาชุมชน มีจัดตั้งกลุ่มอาชีพฝึกอบรมมีโครงการเด็กและเยาวชน รพช. ก็มี กลุ่มอาชีพของ รพช. มีฝึกอบรมและกลุ่มเยาวชน รพช. ก็เห็นชัดแล้วว่ามัน เหมือนกัน ไม่เฉพาะเท่านั้น ยังมีงานส่งเสริมอาชีพบางประการที่น่าจะให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเขาทำไปก็ไม่ เช่น งานส่งเสริมอาชีพประเภทเลี้ยงปลา หรือที่เรียกกันว่า ประมงหมู่บ้าน ของ รพช. ทั้ง ๆ ที่เป็นหน้าที่โดยตรงของกรม ประมง แต่ รพช. ก็เอามาทำด้วย มาเสริมกิจกรรมการพัฒนาหมู่บ้านหรืองาน ปรับปรุงทุ่งหญ้าและแหล่งน้ำเพื่อการเลี้ยงสัตว์งานส่งเสริมอาชีพการทำนาแผนใหม่ ของ พช. ก็น่าจะให้กระทรวงเกษตรกรรมส่งเสริมและกรมปศุสัตว์เขาทำไป เพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเขาย่อมมีความชำนาญมีความรู้มากกว่า ย่อม ทำได้ดีกว่า ผลประโยชน์จะตกกับชาวบ้านมากขึ้น โดย พช. หรือ รพช. อาจ เข้าไปเกี่ยวข้องในลักษณะการประสานงานให้ความช่วยเหลือในการรวมกลุ่ม แต่ ปรากฏว่าไม่เป็นเช่นนั้น แต่ละกรมต่างก็พยายามสร้างงานอันนี้ขึ้น เพื่อเพิ่มขอบ ขยายอำนาจหน้าที่ของคนให้มากขึ้น มันอาจจะไม่ถึงกับเป็นความเสียหาย ในกรณี การขยายบทบาทไปทำงานที่ตัวเองชำนาญ แต่ก็ไม่ใช่เรื่องที่เหมาะสม เพราะ ทรัพยากรเรามีจำกัด การทำงานก็ต้องยึดหลักการให้คุ้มค่ามากที่สุด เกิดประโยชน์ มากที่สุด และประโยชน์อันนี้ก็วัดจากการตอบสนองคือความต้องการของประชาชน เป็นหลัก ไม่ใช่ประโยชน์ของหน่วยงาน..." 23

3.3 การขยายตัวและบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการต่าง ๆ ก่อให้เกิดสภาพ การพัฒนาโดยราชการทำให้ประชาชนกับลักษณะการเป็น "ผู้นำ" ขาดความรู้ลึกกระตือรือร้น สนใจที่จะเข้าร่วมมือดำเนินการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของตนเองและท้องถิ่น ซึ่ง "การให้บริการประชาชน" ในความหมายของการพัฒนานั้น ย่อมมีความแตกต่างจากการ ให้บริการประชาชนตามปกติ โดยถือว่าเป็นการให้หรือส่งเสริมให้ประชาชนสามารถช่วย คนเองได้ มิใช่เป็นการให้แบบหยิบบ่มให้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติก็พบว่า

ขยายตัวของระบบราชการ นับตั้งแต่ความพยายามขยายตัวด้านบุคลากรของรัฐลงสู่ท้องถิ่น และความพยายามขยายบริหารหรือกิจกรรมการพัฒนาของหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการเกิดความเคยชินในฐานะของการเป็นผู้รับโดยปริยาย ซึ่งจากความเคยชินอันนี้เอง ก็เป็นผลสะท้อนกลับสู่งานหรือบริการของรัฐ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย ทำให้กิจกรรมการพัฒนาคิดจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปต่าง ๆ เช่น ในรูปของเงินสมทบท้องถิ่น รูปการใช้แรงงานร่วมกัน ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามเป้าหมาย กรณีตัวอย่างจะเห็นได้ชัดระหว่างงานของกรมการพัฒนารัฐบาลกับสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท โดยเมื่อสำนักงาน รพช. เปิดดำเนินการในระยะแรก ๆ นั้น การดำเนินงานของ รพช. จะดำเนินงานควบคู่ไปกับกรมการพัฒนารัฐบาล เพื่อพัฒนาบุคคลควบคู่ไปกับการสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น แต่ต่อมาเมื่อ รพช. ขยายบทบาทของตนเองออกไปทำงานพัฒนาบุคคลในแผนสาขาต่าง ๆ ด้วยนั้น ด้วยลักษณะการดำเนินงานของ รพช. ในแบบของ "ผู้ให้" ย่อมเรียกร้องความสนใจจากประชาชนได้ดีกว่า ตรงที่สามารถเห็นผลงานที่เป็นขึ้นเป็นอันในเวลารวดเร็ว เนื่องจากมีขีดความสามารถทางการเงินสูงกว่าและมีทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมกว่า ซึ่งนอกจากจะก่อปัญหาให้กับหน่วยราชการอื่น ๆ ซึ่งมีกิจกรรมการพัฒนาในประเภทเดียวกันแล้ว ในอีกทางหนึ่งก็ทำให้ประชาชนผู้รับบริการไม่เห็นความสำคัญในงานพัฒนาที่เรียกร้อง การมีส่วนร่วมของหน่วยงานอื่น ๆ ดังเช่น โครงการธุรกิจเศรษฐกิจของ รพช. อันเป็นโครงการหนึ่งในแผนสาขาพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้ ซึ่งมีวิธีการดำเนินงานโครงการโดยการจัดซื้อจัดหา พันธุ์สัตว์พันธุ์พืช วัสดุอุปกรณ์และปัจจัยการผลิตและจัดหาสินเชื่อกับเกษตรกร ซึ่งประเด็นนี้มีข้อน่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ หน่วยงานที่มีบทบาทที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท โดยลักษณะของกิจกรรมหรือการดำเนินงานที่มีลักษณะของการให้ หรือการสร้างให้มักมีอัตราขยายตัวและขยายบทบาทได้สูงกว่า หน่วยงานที่มีลักษณะการดำเนินงานประเภทส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ประชาชนเข้าร่วมดำเนินการกิจกรรมเพื่อการพัฒนาตนเองและท้องถิ่น ดังเช่น กรณีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทซึ่งลักษณะกิจกรรมกว่าร้อยละ 70 เป็นลักษณะของการให้ทรัพยากรแก่ชนบท

ก็จะมีอัตราการขยายตัวที่สูงกว่าหน่วยงานอื่นโดยเปรียบเทียบ เช่น สูงกว่ากรมการ
พัฒนาชุมชน และกรมการปกครอง ดังตารางที่ 21 ซึ่งพบว่า รพช. มีอัตราการ
ขยายตัวของกลุ่มงานที่รับผิดชอบตามแผนพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้สูงสุด และใน
ประเด็นนี้ดังที่ไพโรจน์ สุจินดา ได้กล่าวว่า

"...ปรัชญาของการพัฒนาชนบท คือ การพัฒนาให้ประชาชนเป็นตัวของตัวเอง พึ่งตัวเองได้และแนวทางการพัฒนาของหน่วยราชการก็ต้องสอดคล้องกับปรัชญาอันนี้ ถือได้ว่างานใดเป็นการให้แต่ไม่ทำให้ประชาชนพึ่งตนเองได้งานนั้นก็ถือว่าประสบความสำเร็จในแง่การพัฒนา งานพัฒนาชนบทก็เป็นการให้บริการประชาชนประเภทหนึ่ง แต่ไม่ใช่การให้ธรรมดา เช่น เมื่อเขาหิวเราก็ตีข้าว เขาอันนั้นไม่พอ เราต้องสอนให้เขารู้วิธีปลูกข้าวด้วย จึงจะถือว่าสำเร็จ แต่งานหลาย ๆ อย่างขณะนี้ยังไม่บรรลุหลักการอันนั้น..." 24

จากที่ได้กล่าวไปทั้งหมดเกี่ยวกับการขยายตัวขยายบทบาทของหน่วยราชการและผลกระทบต่อปัญหาการให้บริการประชาชนนั้น ก็อาจจะสรุปได้ว่า จริงอยู่การขยายตัวขยายงาน และพื้นที่ดำเนินการของแต่ละส่วนราชการ อาจถือเป็นการขยายหน้างาน ขยายการให้บริการให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านตำบลต่าง ๆ อย่างกว้างขวางมากขึ้น ดังเหตุผลที่แต่ละส่วนราชการต่างกล่าวอ้างในทำนองเดียวกัน แต่การขยายบริการต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นเพียงการขยายเชิงปริมาณ ซึ่งวัดผลงานที่จำนวนงานและกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับบริการเท่านั้น ๆ ในทางตรงกันข้ามเชิงคุณภาพกลับพบว่า การขยายงานดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการที่ทำให้ประสิทธิภาพประสิทธิผลของงานลดลงน้อยถอยลง เนื่องจากแนวความคิดของแต่ละหน่วยงานต่างพยายามจัดทำและดำเนินการของตนเอง โดยบางครั้งอาจไม่สอดคล้องกับความเหมาะสมและความชำนาญของหน่วยงานนั้น ๆ เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัว ขยายงานของระบบราชการก็ยิ่งเป็นตัวเร่งให้ความสนใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนลดน้อยลงด้วยเช่นกัน ทำให้

ประชาชนขาดความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของคนนั้น นอกจากนั้นแล้วเนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการโดยขาดการประสานงานระหว่างกันที่ดีพอ ทำให้งบประมาณและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นกระจายออกไปให้กับหน่วยงานในโครงการต่าง ๆ เกิดสภาพของการใช้จ่ายแบบ "เบียดหัวแตก" ขาดพลังในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาที่เพียงพอ

ด้วยปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้ผลงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทที่ได้รับไม่ เป็นไปตาม เป้าหมายที่ตั้งไว้ และใน เมื่อผลงานเหล่านี้ถือเป็นบริการของรัฐ ชนิดหนึ่งให้กับประชาชนให้กับชาวชนบท ดังนั้นก็ถือได้ว่าเป็นปัญหาในแง่ของการให้บริการประชาชนด้วยเช่นกัน