

บทที่ 4

กระทรวงมหาดไทย : การขยายตัวของระบบราชการ
กับการพัฒนาชนบทความเป็นมาและการแบ่งส่วนราชการกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยเป็น 1 ใน 13 กระทรวง ซึ่งมีความสำคัญมากต่อการบริหารราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็น 1 ใน 4 กระทรวงหลัก (ไม่นับรวมกระทรวงอุตสาหกรรม) ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการพัฒนาชนบท

จากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การบริหารราชการยังมิได้แยกกิจการทหารและพลเรือนออกจากกัน หากแบ่ง เป็นเขตเส้นที่การปกครองดูแลระหว่างหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาวอยู่ภายใต้การปกครองของกรมมหาดไทย โดยมีสมุหนายกเป็นผู้บังคับบัญชา และหัวเมืองมณฑลใต้และมลายูอยู่ภายใต้การปกครองของกรมกลาโหม โดยมีสมุหนายกกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชา จนกระทั่ง ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2473) จึงได้ปรับปรุงระเบียบใหม่ แยกการปกครองของกระทรวงมหาดไทย (ยกฐานะจากกรมมหาดไทย) ออกจากงานกลาโหม โดยในระยะแรกมีการแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงมหาดไทย ออกเป็น 3 กรม คือ

1. กรมมหาดไทย มีหน้าที่บริหารราชการส่วนกลางทั่วไปซึ่งมิได้แยกออกไปเป็นหน้าที่ของกรมอื่น มีปลัดทูลฉลองเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด
2. กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศมีเจ้ากรมเป็นผู้บังคับบัญชา
3. กรมมหาดไทยฝ่ายพลำวัง มีหน้าที่ปกครองท้องถิ่นทั่วราชอาณาจักร มีพระยาจำเริญยศเป็นเจ้ากรม

ต่อมาจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็ได้มีการปรับปรุงระเบียบราชการบริหารของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและความจำเป็นในขณะนั้นมากขึ้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 สำหรับกระทรวงมหาดไทย ก็ได้ขยายส่วนราชการออกเป็น 10 หน่วยงานด้วยกัน คือ

1. กรม เลขานุการ รัฐมนตรี
2. กรม ปลัด
3. กรมมหาดไทย
4. กรมสาธารณสุข
5. กรมตำรวจ
6. กรมอัยการ
7. กรมนคราทร
8. กรมราชทัณฑ์
9. สภาการแพทย์
10. สภาการสาธารณสุข

แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 ดังกล่าวใช้บังคับอยู่ได้
ไม่ข้ามปี ก็ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 ออกมาอีกครั้งหนึ่ง
ซึ่งทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องแบ่งส่วนราชการใหม่ ออกเป็น 8 หน่วยงานด้วยกัน คือ

1. สำนักเลขานุการรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3 กรมตำรวจ
4. กรมมหาดไทย
5. กรมโยธาเทศบาล
6. กรมราชทัณฑ์
7. กรมสาธารณสุข
8. กรมอัยการ

โดยเปลี่ยนชื่อกรมนคราทรแต่เดิมมาเป็นกรมโยธาเทศบาล พร้อมกันนั้นก็ยุบสภาการ
แพทย์และสภาการสาธารณสุข เข้ารวมกับกรมสาธารณสุข จนกระทั่งปี พ.ศ. 2515 ก็ได้มี
การปรับปรุงและแบ่งส่วนราชการกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งหนึ่ง โดยประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และฉบับที่ 319 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ก็ได้
แบ่งส่วนราชการกระทรวงมหาดไทย ดังนี้คือ

1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
3. สำนักงานโยชายและแผนมหาดไทย
4. กรมการปกครอง
5. กรมตำรวจ
6. กรมการพัฒนาชุมชน
7. กรมที่ดิน
8. กรมประชาสัมพันธ์
9. กรมโยธาธิการ
10. กรมราชทัณฑ์
11. กรมแรงงาน
12. กรมอัยการ
13. สำนักผังเมือง
14. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

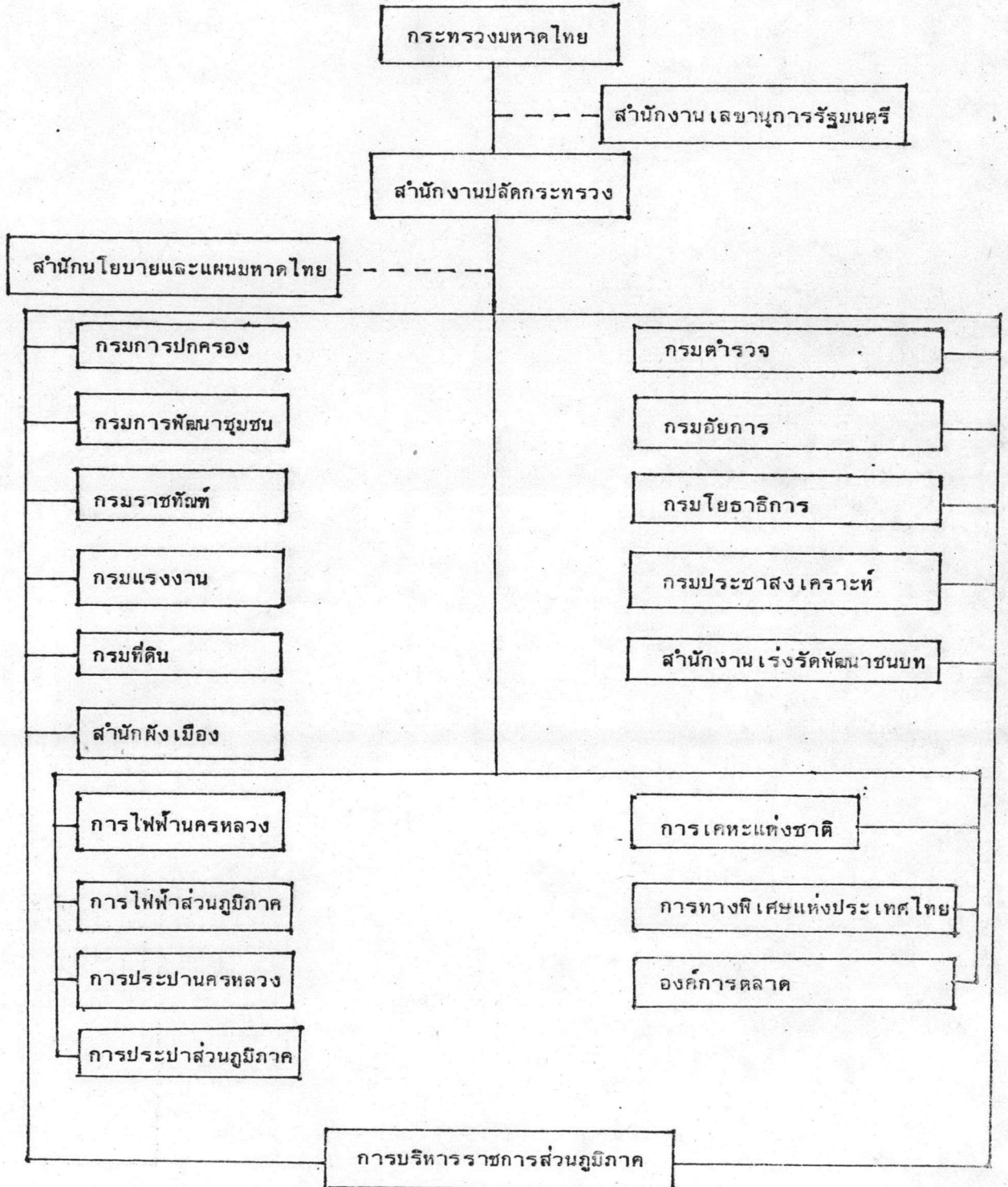
นอกจากนี้ ยังได้รับมอบหมายให้ควบคุมรับผิดชอบหน่วยงานในรูปรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ รวม 7 หน่วยงานด้วยกัน คือ

1. การประปานครหลวง
2. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
3. การไฟฟ้านครหลวง
4. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
5. การเคหะแห่งชาติ
6. องค์การตลาด
7. การประปาสวนภูมิภาค

และจากจำนวนราชการส่วนกลางระดับกรมและที่มีฐานะเทียบเท่ากรมทั้ง 14 หน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยนี้ ก็ยังสามารถแบ่งออกเป็นส่วนราชการระดับกองได้ถึง 184 กองด้วยกัน โดยในจำนวนนี้เป็นการแบ่งส่วนราชการภายใน 26 กอง

ซึ่งสามารถกำหนดเป็นโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย
ได้ตั้งแผนภูมิการแบ่งส่วนราชการ

แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการกระทรวงมหาดไทย



การขยายตัวของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

จากความเป็นมาของกระทรวงมหาดไทย ก็จะได้เห็นได้ชัดถึงการขยายตัวของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในหน่วยงานระดับกรม เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับ ปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 กับในปัจจุบัน ก็จะมีหน่วยราชการระดับกรมเพิ่มขึ้นจาก 8 หน่วยงาน¹ เป็น 14 หน่วยงาน ในส่วนกลาง คือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 100 หรือเพิ่มขึ้นเท่าตัวของหน่วยงานที่มีอยู่เดิม โดยหน่วยงานระดับกรมที่เพิ่มขึ้นได้แก่

1. สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย
 2. กรมการพัฒนาชุมชน
 3. กรมแรงงาน
 4. กรมที่ดิน
 5. กรมประชาสัมพันธ์
 6. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท
- และ 7. สำนักผังเมือง

โดยการขยายตัวของหน่วยราชการระดับกรมทั้งหมดนี้ ส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวโดยยกฐานะจากหน่วยงานภายใน (vertical expansion) เช่น การยกฐานะสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยจากกองวิชาการและแผนมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงและการยกฐานะเป็นกรมการพัฒนาชุมชน จากส่วนพัฒนาการท้องถิ่น กรมการปกครอง (กรมมหาดไทยเดิม) และการขยายหน่วยงานแบบไม่เพิ่มฐานะ เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นหน่วยงานที่โอนมาจากสำนักนายกรัฐมนตรี และปฏิบัติหน้าที่ในขอบข่ายที่มีอยู่แล้วในกรมอื่น ๆ กระทรวงเดียวกัน²

¹ ในจำนวน 8 หน่วยงานนี้มีหน่วยงานหนึ่งคือ กรมสาธารณสุขได้ยุบและโอนงานนี้ไปสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จึงทำให้กระทรวงมหาดไทยเหลือหน่วยงานในสังกัดจริงเพียง 7 หน่วยงาน ก่อนขยายตัวมาเป็น 14 หน่วยงานในปัจจุบัน

² สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ถือกำเนิดได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อเร่งรัดการพัฒนาในเขตชนบทที่มีปัญหาความมั่นคงเนื่องจากการแทรกแซงทางการเมืองของผู้ก่อการร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดทางภาคอีสาน (เมื่อปี พ.ศ. 2506)

และการขยายตัวสำหรับหน่วยราชการระดับกอง จากผลการวิจัยของวรเดช จันทรศร ก็พบว่า จากจำนวนกอง 184 กองใน 14 กรมของกระทรวงมหาดไทย เป็นการตั้งกอง ขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้ว 163 กอง และเป็นกองที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ใหม่เพียง 18 กอง ไม่สามารถระบุได้ 3 กอง

ในจำนวนกองที่ตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้ว 163 กองนั้น ปรากฏว่าเป็นการตั้ง กองในลักษณะของการขยายงานและยกฐานะ (vertical expansion) ถึง 177 กอง ในลักษณะของการขยายงานแต่ไม่เพิ่มฐานะ (horizontal expansion) 24 กอง และเป็น การยุบกองอื่นมารวมกัน 4 กอง

ในจำนวนกองที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ใหม่ 18 กองนั้น ปรากฏว่ามี 7 กองที่ตั้ง ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ใหม่ แต่เป็นหน้าที่ซึ่งมีอยู่ในกรม กระทรวงอื่นอยู่แล้ว โดยนอกนั้นเป็นการ ตั้งกองใหม่ (11 กอง) เพื่อทำหน้าที่ใหม่ ซึ่งไม่มีกรม กระทรวงอื่นปฏิบัติหน้าที่อยู่ก่อนเลย

โดยลักษณะของการขยายตัวของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย สามารถจำแนก ได้ 6 ประการ คือ

1. มีการขยายตัวและจัดตั้งส่วนราชการระดับกรมขึ้นใหม่ จำนวน 7 กอง (เทียบ จากปี พ.ศ. 2476) ด้วยกัน อัตราการขยายตัวคิดเป็นร้อยละ 100)
2. การขยายตัวของส่วนราชการระดับกรม ส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวและยกฐานะ ของหน่วยงานจากหน้าที่ที่มีอยู่แล้วในกระทรวง
3. การขยายตัวระดับกอง มีการจัดตั้งกองขึ้นใหม่ถึง 163 กอง จากจำนวนกอง ทั้งสิ้น 184 กอง ใน 14 กรม หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 776 ของจำนวนกองที่มีอยู่เดิม และใน จำนวนกองที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ โดยส่วนใหญ่ (กว่าร้อยละ 80) เป็นการจัดตั้งกองโดยยกฐานะ จากงานที่เคยทำอยู่แล้วในกรมต่าง ๆ
4. มีส่วนราชการ 2 ส่วน คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและกรมโยธาธิการ ไม่มีการขยายตัวและจัดตั้งกองขึ้นใหม่เลย

³วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย (กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย, 2523), หน้า 41-44.

5. ไม่มีส่วนราชการใดที่มีการจัดตั้งกองขึ้นใหม่เฉพาะในลักษณะ เพื่อทำหน้าที่ใหม่ แท้จริงแต่เพียงลักษณะเดียว โดยไม่มีกรม กระทรวงอื่น ๆ ปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้วเลย

6. มี 9 ส่วนราชการ คือ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมราชทัณฑ์ กรมที่ดิน กรมอัยการ กรมประชาสงเคราะห์ สำนักงาน แรงรัดพัฒนาชนบท สำนักผังเมือง ที่ได้มีการตั้งกองขึ้นมาใหม่ เฉพาะในลักษณะหน้าที่ซึ่งมีอยู่ แล้วโดยการขยายงานและยกฐานะ และการขยายงานแต่ไม่เพิ่มฐานะอย่างหนึ่งอย่างใด หรือ ทั้งสองอย่าง

จากข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการขยายตัว ด้านโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพบว่า มีการขยายตัวระดับกรมถึงเท่าตัวและระดับกองถึง 7 เท่านี้

ก็นับเป็นตัวเลขที่มีค่าสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงอื่น ๆ และเมื่อเทียบกับอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยของระบบราชการ (ดูตารางที่ 1) ซึ่งแน่นอนว่า การขยายตัวด้านโครงสร้างองค์การนั้นย่อมมีผลโดยตรงต่อการเพิ่มของอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ และข้อมูลจากตารางที่ 5 ก็แสดงถึงการขยายตัวในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นอย่างดีเช่นกัน จากแต่เดิมอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ถูกระบุไว้ในพระราชบัญญัติ จัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. 2476 ว่า "มีหน้าที่การปกครอง รักษาความสงบเรียบร้อย ภายในราชอาณาจักรและบริหารการสาธารณสุข" ซึ่งถือได้ว่าเป็นการระบุอำนาจหน้าที่ที่ภาพกว้าง ๆ จนกระทั่งในปัจจุบันเมื่อได้มีการขยายตัวในด้านโครงสร้าง องค์การ โดยเพิ่มหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็เปลี่ยนไป ขอบเขตของอำนาจกว้างขวางและแตกตัวใน รายละเอียดมากขึ้น ดังที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ เรื่อง ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2515 ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยว่า "มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ ปกครองท้องถิ่น บำบัดทุกข์บำรุงสุข การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบ อาชีพ การส่งเสริมควบคุมและคุ้มครองการใช้แรงงานการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันสาธารณสุข การผังเมือง การโยธาและการรถทัณฑ์"

ซึ่งในประเด็นการขยายตัว ในบทบาทหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยนี้ ก็ดังที่ มนุษย์ วัฒนโกเมร ได้กล่าวไว้ว่า

...กระทรวงมหาดไทย ก็คล้ายกับกระทรวงอื่น ๆ ในแง่ของการขยายตัว จากแต่เดิมมีขอบเขตหน้าที่อยู่ในเรื่องของการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยก็ขยายขอบเขตออกมาสู่เรื่อง การพัฒนาด้วย นับตั้งแต่ที่เราเริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศ... โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทยก็เกิดการแตกแขนงออกเป็นโครงสร้างองค์กรต่าง ๆ มากมาย มีหน่วยงานระดับกรมเกิดขึ้นมากในช่วงนี้ เช่น กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งหน่วยงานพวกนี้เกิดขึ้นมาจากปัญหาเฉพาะ เช่น ปัญหาการประสานงาน ปัญหาการเร่งรัดพัฒนา มันเริ่มตรงนี้แล้วก็ขยายออกไปเรื่อย ๆ จนกลายเป็นว่ากระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันทำได้ทุกอย่าง...⁴

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาชนบทนั้น จากการศึกษาที่พบปรากฏการณ์ที่สนับสนุน คำกล่าวดังกล่าว คือ แต่เดิมงานดังกล่าว ส่วนใหญ่เคยอยู่ในขอบข่ายหน้าที่ของกรมมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นทั้งหมด ภายหลังที่ได้มีการขยายตัวเกิดหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้น บทบาทหน้าที่นี้ก็กระจายออกไปยังส่วนราชการต่าง ๆ ถึง 10 หน่วยงานด้วยกันคือ⁵

1. กรมการปกครอง
2. กรมการพัฒนาชุมชน
3. กรมตำรวจ
4. กรมที่ดิน
5. กรมประชาสัมพันธ์
6. กรมแรงงาน
7. สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท
8. กรมโยธาธิการ
9. การประปาส่วนภูมิภาค
- และ 10. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

⁴ สัมภาษณ์ มนูญ วัฒนโกเมร, ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง สนศ. มท., 21 ก.ย. 30.

⁵ กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผน, การศึกษางานพัฒนาชนบทของ กระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย, 2522), หน้า 10.

และลำพังการขยายตัวที่ก่อให้เกิด ความหลากหลายของหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการพัฒนาชนบท ก็นับเป็นปัญหาเบื้องต้นประการแรกแล้วต่อการบริหารการพัฒนาชนบท และซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ต่างก็พยายามขยายองค์การของตนออกไปอีกในงานดังกล่าว ก็จะมีปัญหาเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้น โดยในที่นี้จะมุ่งทำการศึกษาจาก 3 หน่วยงานหลัก คือ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญและมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อการพัฒนาชนบทของกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง

การขยายตัวด้านโครงสร้าง - องค์การ กรมการปกครอง

กรมการปกครอง จัดได้ว่าเป็นกรมหลักกรมหนึ่งในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งพร้อมกับการสถาปนากระทรวงมหาดไทย แต่เดิมใช้ชื่อว่ากรมมหาดไทยในระยะแรก (พ.ศ. 2460) กรมการปกครอง จัดส่วนราชการส่วนกลางออกเพียง 2 กอง คือ กองปกครองท้องถิ่นและกองการเมือง⁶ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และหลังจากปี พ.ศ. 2460 ก็มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างโดยพระราชกฤษฎีกา ฉบับต่าง ๆ อีกถึง 15 ครั้งด้วยกัน นับตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบสำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2480 และพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2481, 2485, 2486.....จนกระทั่งถึงพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2522 รวมทั้งสิ้น 14 ฉบับด้วยกัน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงและการแบ่งส่วนราชการทั้งหมดนี้ปรากฏว่า มีการขยายตัวในด้านของโครงสร้าง

⁶ กรมการปกครอง, กองวิชาการและแผนงาน, "ประวัติกรมการปกครอง," ใน อนุสรณ์ถวายผ้าพระกฐินพระราชทานกรมการปกครอง. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2527), หน้า 25.

องค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารราชการส่วนกลางขึ้นเป็นจำนวนมากในกรมการปกครอง โดยสามารถสรุปภาพของการขยายตัวในด้านนี้ตามพระราชกฤษฎีกาที่สำคัญ ได้ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 การขยายตัวด้านโครงสร้าง องค์กรของกรมการปกครอง

พ.ศ.	กฎหมายแบ่งส่วนราชการที่สำคัญ	จำนวน	ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น (คิดจากปี 2476)
2476	พรฎ แบ่งส่วนราชการในกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2476	5	-
2494	พรฎ แบ่งส่วนราชการในกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2494	6	20.0
2500	พรฎ แบ่งส่วนราชการในกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2500	11	120.0
2503	พรฎ แบ่งส่วนราชการในกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2503	12	140.0
2511	พรฎ แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง พุทธศักราช 2511 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2511 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2514 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 242 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2515	18	260
2522	พรฎ แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2522	20	300

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย .

หมายเหตุ : ที่เริ่มต้นศึกษาจากปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการในกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2476 ก็เนื่องมาจากเป็นพระราชกฤษฎีกา ฉบับแรกที่ได้มีการจัดระเบียบการแบ่งส่วนราชการของกรมการปกครอง (กรมมหาดไทย) มีการแบ่งเป็นกองและแผนกต่างกัน อย่างเห็นได้ชัด

จากตารางที่ 6 ก็จะได้เห็นว่าอัตราการขยายตัวของการจัดตั้งหน่วยงานระดับกองของกรมการปกครอง ในช่วงระยะเวลา 46 ปี คือจาก พ.ศ. 2476 - 2522 มีการตั้งหน่วยงานระดับกองเพิ่มขึ้นถึง 15 กอง (จาก 5 กอง เป็น 20 กอง) คิดเป็นร้อยละ 300 หรือ เป็น 3 เท่าของหน่วยงานระดับกองที่มีอยู่เดิม โดยมีรายละเอียดกองที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ในช่วงระยะเวลาต่าง ดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 รายละเอียดการขยายส่วนราชการระดับกอง ของกรมการปกครอง

พ.ศ. 2476	พ.ศ. 2500	พ.ศ. 2511	พ.ศ. 2522
1. สำนักงาน เลขานุการ	1. สำนักงาน เลขานุการกรม	1. สำนักงาน เลขานุการกรม	1. สำนักงาน เลขานุการกรม
2. กองพลำวัง (กองปกครอง)	2. กองการปกครอง 3. กองการเจ้าหน้าที่	2. กองปกครองท้องที่ 3. กองอัตรากำลัง	2. กองปกครองท้องที่ 3. กองอัตรากำลัง
3. กองการต่างประเทศ	4. กองทะเบียน 5. กองคลังส่วนท้องที่	4. กองทะเบียน 5. กองคลังส่วนท้องที่	4. กองทะเบียน 5. กองคลังส่วนท้องที่
4. กองทะเบียน	6. กองเลือกตั้ง	6. กองการเลือกตั้ง	6. กองการเลือกตั้ง
5. กองควบคุมเทศบาล	7. กองคลัง 8. กองอาสารักษาดินแดน	7. กองคลัง 8. กองอาสารักษาดินแดน	7. กองคลัง 8. กองอาสารักษาดินแดน
	9. กองวิชาการ 10. กองราชการส่วนท้องที่	9. กองวิชาการ 10. กองราชการส่วนท้องที่	9. กองวิชาการ 10. กองราชการส่วนท้องที่
	11. กองการสอบสวน	11. กองการสอบสวน	11. กองการสอบสวน

ตารางที่ 6 (ต่อ)

พ.ศ. 2476	พ.ศ. 2500	พ.ศ. 2511	พ.ศ. 2522
		12. กองบัตรประจำตัว ประชาชน	12. กองบัตรประจำตัว ประชาชน
		13. กองประสาน ราชการ	13. กองประสาน ราชการ
		14. วิทยาลัยการ การปกครอง	14. วิทยาลัยการ การปกครอง
		15. กองป้องกันฝ่าย พลเรือน	15. กองป้องกันฝ่าย พลเรือน
		16. กองการศึกษา ประชาบาล**	16. กองราชการส่วน จังหวัดและตำบล
			17. สำนักงานการ ศึกษาท้องถิ่น
			18. สำนักงานผู้ตรวจ*
			19. กองตรวจสอบระบบ บัญชี*

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ * เป็นหน่วยราชการภายใน

** กองนี้ต่อมาโอนไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ซึ่งจากรายละเอียดการขยายส่วนราชการระดับกอง ของกรมการปกครองในห้วง
เวลาต่าง ๆ ก็สามารถตั้งข้อสังเกตได้ 4 ประเภท ดังนี้

1. การขยายตัวโดยการจัดตั้งหน่วยราชการระดับกอง โดยส่วนใหญ่จะขยายตัวมาก
ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2500-2511 ซึ่งมีการจัดตั้งกองขึ้นใหม่ถึง 13 กอง ด้วยกัน



2. การขยายตัวมักจะเป็นการยกขยายตัวและยกฐานะจากงานที่มีอยู่เดิมในกองต่าง ๆ เช่น กองบัตร ฯ ขยายตัวและยกฐานะจากกองการทะเบียน วิทยาลัยการปกครอง แยกตัวและยกฐานะจากกองวิชาการ เป็นต้น

3. การจัดตั้งกองใหม่ โดยส่วนใหญ่จะเป็นกองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการบริหารภายในมากกว่า การมุ่งให้บริการต่อประชาชน เช่น กองการเจ้าหน้าที่ กองวิชาการ กองคลัง กองประสานราชการวิทยาลัยการปกครอง สำนักงานผู้ตรวจ และกองตรวจสอบระบบบัญชี

4. กองที่จัดตั้งใหม่ มีคณะเกี่ยวข้องน้อยมากต่อกิจกรรมการพัฒนารวมทั้ง มีเพียงกองเดียวที่จัดตั้งใหม่ และมีกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนารวมทั้งคือ กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล ดังนั้นงานนี้จึงอยู่ในความรับผิดชอบของกองที่มีอยู่เดิมคือ กองการปกครองหรือกองปกครองท้องถิ่น

5. การขยายตัวและจัดตั้งกองใหม่มักจะมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่คาบเกี่ยวกับกองอยู่เดิมเป็นจำนวนมาก เช่น งานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ก็มีความคาบเกี่ยวกับหลายกอง เช่น กองราชการส่วนท้องถิ่น กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล กองคลังท้องถิ่น และกองการศึกษาท้องถิ่น

การขยายตัวด้านอัตรากำลังของกรมการปกครอง

นอกจากการขยายตัวทางโครงสร้าง - องค์กร โดยการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นของกรมการปกครอง ในด้านของอัตรากำลังก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน คือ มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนบุคลากรทั้งที่เป็นข้าราชการ และลูกจ้าง จำนวนมาก ดังแสดงในตารางที่ 8

. ตารางที่ 8 การขยายตัวด้านอัตรากำลังของกรมการปกครอง

พ.ศ.	จำนวน (คน)			ร้อยละของแนวโน้ม ที่เพิ่มขึ้น (คิดจากปี 2505)
	ข้าราชการ	ลูกจ้าง	รวม	
2505	7,853	413	8,266	-
2512	9,468	1,258	10,726	29.8
2522	14,657	1,626	15,983	93.3
2526	15,844	1,832	17,676	113.8
2529	16,169	2,410	18,579	124.7
2530	16,319	2,070	18,389	122.4

ที่มา : กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ กรมการปกครอง.

และจากตารางที่ 8 ก็เห็นได้ว่า อัตรการขยายตัวด้านอัตรากำลังของกรมการปกครองระหว่างปี พ.ศ. 2505- พ.ศ. 2530 มีการขยายตัวถึงร้อยละ 122.4 หรือกว่า 1 เท่าตัว โดยในจำนวนนี้เป็นการขยายตัวของลูกจ้างถึง 4 เท่าตัวด้วยกัน จากเดิมที่เคยมีเพียง 413 คน ในช่วง 25 ปี กลับมีเพิ่มขึ้นถึง 2,070 คน (จำนวนนี้ไม่รวมถึงลูกจ้างโครงการ และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด) ซึ่งนับเป็นการขยายตัวที่สูง คิดเป็นอัตรการขยายตัวโดยเฉลี่ยต่อปีถึงร้อยละ 4.9 และจากจำนวนของอัตรากำลังกับการขยายตัวนี้เอง ก็มีผลกระทบต่อประการแรกต่อการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งต้องใช้จ่ายในหมวด - เงินเดือนและค่าจ้าง ดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9 แสดงงบประมาณรายจ่าย หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่าย
เปรียบเทียบ กรมการปกครอง

พ.ศ.	งบประมาณ รายจ่ายทั้งหมด	รายจ่ายหมวดเงินเดือน, ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่าย				รวม	ร้อยละ
		เงินเดือน-ค่าจ้าง		ค่าตอบแทน-ค่าใช้จ่าย			
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
2525	3,821.4	576.4	15.1	943.6	24.7	1,520.0	39.8
2526	4,464.8	715.7	16.0	1,188.2	26.6	1,903.9	42.6
2527	4,614.7	741.2	16.1	1,469.2	31.8	2,210.4	47.9
2528	5,422.1	813.3	15.0	2,141.7	39.5	2,955.0	54.5
2529	5,224.0	880.9	16.9	1,950.2	37.3	2,831.1	54.2
2530	5,353.3	944.4	17.6	1,951.1	36.4	2,895.5	54.0
2531	5,594.8	971.6	17.4	2,097.1	37.5	3,068.7	58.9

ที่มา : สำนักงบประมาณ เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2525-2531 .

จากตารางที่ 9 ก็แสดงให้เห็นว่า ด้วยอัตราค่าจ้างของกรมการปกครอง โดยเฉลี่ยแล้วจะต้องใช้งบประมาณเพื่อเป็นเงินเดือนค่าจ้างและค่าตอบแทน สูงถึงร้อยละ 50.4 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด นั่นก็หมายความว่า จะเหลืองบประมาณอีกเพียงครึ่งเดียวเท่านั้นที่จะสามารถนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนราชการ รวมทั้งกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยสาเหตุที่อัตราค่าจ้างของกรมการปกครองมีแนวโน้มจะขยายตัวและเพิ่มปริมาณมากขึ้นเรื่อย ดังนั้น งบประมาณในหมวดนี้จึงเพิ่มขึ้นเรื่อยด้วยเช่นกัน ซึ่งจากการศึกษาที่ปรากฏความไม่สมดุลย์ในอัตราเพิ่มของงบประมาณหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ที่เพิ่มขึ้นในรอบ 7 ปี (จาก พ.ศ. 2525-2531) เป็นจำนวนถึงร้อยละ 68.6 ขณะที่อัตราเพิ่มของงบประมาณทั้งหมดมีเพียงร้อยละ 46.4

กรมการพัฒนาชุมชน

การขยายตัวด้านโครงสร้าง-องค์กร กรมการพัฒนาชุมชน

เนื่องจากการดำเนินงานของกรมการปกครอง และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานใน ส่วนภูมิภาค ไม่สามารถที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชนในชนบทได้อย่างทั่วถึงรวดเร็ว และตรงกับความต้องการของประชาชนได้ เพราะต้องดำเนินการตามงบประมาณที่มีอยู่จำกัด รัฐบาลจึงได้ริเริ่มนำเอาวิธีการพัฒนาชุมชนเข้ามาใช้ในประเทศไทย เพราะการพัฒนาชุมชน เป็น วิธีการสร้างชุมชนให้เจริญ โดยอาศัยกำลังความสามารถของประชาชน และความช่วยเหลือ ของรัฐบาลร่วมกัน เพื่อจะได้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการพัฒนาชนบทลงไปยัง กรมการ พัฒนาชุมชนจึงได้เริ่มจัดตั้งขึ้นมาจากส่วนพัฒนาการท้องถิ่น กรมมหาดไทย เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2505 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2505 โดย ระยะแรก กรมพัฒนาชุมชนได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 กอง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2505 และหลังจากนั้นก็มีการขยายตัวด้านโครงสร้างออกเรื่อย ๆ จนกลายเป็น 13 กอง ในปัจจุบัน ดังตารางที่ 10

ตารางที่ 10 การขยายตัวด้านโครงสร้าง-องค์กรของกรมการพัฒนาชุมชน

พ.ศ.	กฎหมายแบ่งส่วนราชการที่สำคัญ	จำนวนกอง	ร้อยละของแนวโน้ม ที่เพิ่มขึ้นคิดจากปี 2505
2505-6	พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2505		
	พระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมการ พัฒนาชุมชน (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2506	5	-
2517	พระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการ กรมการ พัฒนาชุมชน (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2517)	6	20.0
2519	พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการพัฒนา ชุมชน ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2519	7	40.0
2520	แบ่งส่วนราชการภายใน	9	80.0
2529-30	" "	13	160.0

ที่มา : ฝ่ายอัตราค่าจ้างและทะเบียนประวัติ กองการเจ้าหน้าที่ กรมการพัฒนาชุมชน

โดยสามารถจำแนกการขยายตัวทางโครงสร้าง อันได้แก่การจัดตั้งกองใหม่
ของกรมการพัฒนาชุมชน ได้ดังนี้

ตารางที่ 11 รายละเอียดการขยายส่วนราชการระดับกองของกรมการพัฒนาชุมชน

พ.ศ. 2505-06	พ.ศ. 2517	พ.ศ. 2519	พ.ศ. 2529-30
1. สำนักงานเลขานุการ กรม	1. สำนักงานเลขานุการ กรม	1. สำนักงานเลขานุ การ	1. สำนักงานเลขานุการ กรม
2. กองปฏิบัติการ	2. กองปฏิบัติการ	2. กองปฏิบัติการ	2. กองปฏิบัติการ
3. กองส่งเสริมและ เผยแพร่	3. กองส่งเสริมและ เผยแพร่	3. กองส่งเสริมและ เผยแพร่	3. กองส่งเสริมและ เผยแพร่
4. กองฝึกอบรม	4. กองฝึกอบรม	4. กองฝึกอบรม	4. กองฝึกอบรม
5. กองวิจัยและ ประเมินผล	5. กองวิจัยและ และประเมินผล	5. กองวิจัยและ และประเมินผล	5. กองวิชาการและ แผนงาน (กองวิจัยเดิม)
	6. กองการเจ้าหน้าที่	6. กองการเจ้าหน้าที่	6. กองการเจ้าหน้าที่
		7. กองอาสาพัฒนา	7. กองอาสาพัฒนา
			8. กองพัฒนาเยาวชน*
			9. กองพัฒนาสตรี
			10. กองพัฒนาเด็ก*
			11. สำนักงานผู้ตรวจ
			12. สำนักงานพัฒนา ชุมชน เขต 1-9
			13. สำนักงานเงินกู้* (ต่อมาสำนักงานเงินกู้ ถูกยกเลิกในปี 2530)

ที่มา : ฝ่ายอัตรากำลังและทะเบียนประวัติ กองการเจ้าหน้าที่ กรมการพัฒนาชุมชน

หมายเหตุ * มีฐานะเป็นกองภายใน

จากตารางที่ 10 การขยายตัวด้านโครงสร้าง - องค์กร และตารางที่ 11 รายละเอียดการขยายส่วนราชการระดับกองของกรมการพัฒนาชุมชน ก็สามารถสรุปลักษณะการขยายตัวได้ดังนี้ คือ

1. ในท้วงระยะเวลาเพียง 25 ปี จากพ.ศ. 2505 - พ.ศ. 2529 กรมการพัฒนาชุมชนได้ขยายส่วนราชการระดับกอง และสำนักงานที่เทียบเท่ากองขึ้นจาก 5 กอง เป็น 13 กอง หรือเพิ่มขึ้นถึง 8 กอง อัตราการขยายตัวคิดเป็นร้อยละ 160 หรือประมาณ 1 เท่า 1. เท่าครึ่งของจำนวนกองที่มีอยู่เดิม

2. การขยายตัวโดยส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วง พ.ศ. 2519 - 2529 และมักจะเป็นการขยายตัว โดยการจัดตั้งกองเป็นการภายในขึ้นเอง โดยยังไม่มีพระราชกฤษฎีการองรับ ซึ่งในจำนวนนี้มีถึง 3 กองและ 3 สำนักงานด้วยกัน

3. การขยายส่วนราชการระดับกอง มักจะเป็นการขยายตัวและยกฐานะจากงานที่มีอยู่เดิมในกองต่าง ๆ ¹ เช่นกองการเจ้าหน้าที่ ยกฐานะจากแผนกการเจ้าหน้าที่ สำนักงานเลขานุการกรม กองพัฒนาเยาวชน ยกฐานะจากฝ่ายพัฒนาเยาวชนในกองส่งเสริมและเผยแพร่ ² กองพัฒนาสตรีและเด็ก ยกฐานะจากฝ่ายพัฒนาสตรีและเด็กในกองปฏิบัติการ (ต่อมาแยกกองพัฒนาเด็กออกมาจากกองพัฒนาสตรีและเด็กอีกครั้งหนึ่ง) และสำนักงานเงินกู้ก็ยกฐานะจากฝ่ายบริหารโครงการเงินกู้ในกองปฏิบัติการ และฝ่ายบริหารการเงินและบัญชีเงินกู้ ในสำนักงานเลขานุการกรม เป็นสำนักงานเงินกู้

4. กองและสำนักงานเทียบเท่ากองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวของงานโครงการ ซึ่งมักเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาการชนบทโดยตรง เช่น กองอาสาพัฒนาการ กองพัฒนาเยาวชน กองพัฒนาสตรี และกองพัฒนาเด็ก

¹ รายละเอียดจากการสัมภาษณ์ นายวิมล มนัส เอื้อศิริ หัวหน้าฝ่ายวางแผนอัตรา กำลังและทะเบียนประวัติ กองการเจ้าหน้าที่ กรมพัฒนาชุมชน เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2530

² ในปี พ.ศ. 2520 มีมติ ครม. ให้กรมการพัฒนาชุมชนจัดตั้งศูนย์พัฒนาเยาวชนทั่วประเทศให้ครบภายใน 5 ปี จึงได้มีการขยายงานพัฒนาเยาวชนจนกลายเป็นกองพัฒนาเยาวชนขึ้น

5. การขยายตัวและจัดตั้งกองใหม่ มีความคาบเกี่ยวในขอบเขตอำนาจหน้าที่กัน
อยู่มาก เช่น ในงานส่งเสริมอาชีพและรายได้ ก็เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ ทั้งในกอง
ปฏิบัติการ กองพัฒนาสตรี และกองพัฒนาเยาวชน เป็นต้น

การขยายตัวด้านอัตรากำลังของกรมการพัฒนาชุมชน

จากการศึกษานอกจากจะพบว่า กรมการพัฒนาชุมชนมีการขยายตัวด้านโครงสร้าง
โดยการจัดตั้งกองใหม่ถึงร้อยละ 160 แล้ว ในด้านอัตรากำลัง อันได้แก่ ข้าราชการและลูก
จ้าง ก็ยังพบอีกว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 อันเป็นปีแรกที่ก่อตั้งกรมการพัฒนาชุมชนนั้น มี
อัตรากำลังรวมข้าราชการและลูกจ้างทั้งสองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพียง 890 คน ต่อมาจำนวน
อัตรากำลังนี้ได้เพิ่มขึ้นเรื่อย จนกระทั่งปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2530) มีจำนวนรวมถึง 8,870 คน
เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 896.6 ดังตารางที่ 12

ตารางที่ 12 การขยายตัวด้านอัตรากำลังของกรมการพัฒนาชุมชน

พ.ศ.	จำนวน (คน)			ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น (คิดจากปี 2505)
	ข้าราชการ	ลูกจ้าง	รวม	
2505	ไม่แยกประเภท	ไม่แยกประเภท	890	-
2515	"	"	3,089	247.1
2520	"	"	4,111	361.9
2526	8,023	448	8,471	851.9
2530	8,428	448	8,870	896.6

ที่มา : ฝ่ายอัตรากำลังและทะเบียนประวัติ กองการเจ้าหน้าที่ กรมการพัฒนาชุมชน

และไม่เฉพาะการขยายตัวด้านอัตรากำลังจากประเภทข้าราชการเท่านั้น สำหรับ
กรมการพัฒนาชุมชน ยังมีอัตรากำลังอีกประเภทหนึ่ง คือ อาสาสมัครพัฒนาชุมชน ระดับตำบล
หมู่บ้าน ซึ่งเป็นแขนงในการปฏิบัติงาน พัฒนาชุมชนในพื้นที่ก็พบว่า ในห้วงระยะเวลา นับตั้งแต่
ตั้งกรมการพัฒนาชุมชนขึ้นมา อัตรากำลังประเภทอาสาสมัครนี้ก็ ได้เพิ่มมากขึ้น เป็นกว่า 7,000

คนทั่วประเทศ³ โดยในจำนวนนี้กว่า 2,000 คน มีค่าตอบแทนให้ (ในอัตรา 1,000 / ปี) และหากรวมอัตรากำลังประเภทอาสาสมัคร เข้าด้วยกันกับอัตรากำลังหลักของกรมการพัฒนาชุมชนแล้ว ก็จะมีเห็นถึงปรากฏการณ์ในการขยายตัวด้านอัตรากำลังของกรมการพัฒนาชุมชนสูงมากขึ้นไปอีก และแน่นอนว่าจากจำนวนและแนวโน้มการขยายตัวด้านอัตรากำลังนี้ย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารและการจัดสรรงบประมาณของกรมการพัฒนาชุมชนเป็นอย่างมาก ซึ่งจากการศึกษาก็พบว่าชุมชนนั้น ต้องจัดสรรงบประมาณให้กับค่าใช้จ่ายประเภทค่าจ้าง เงินเดือน ค่าตอบแทน และค่าใช้สอย รวมแล้วคิดเป็นร้อยละ 79.8 ของงบประมาณที่ได้รับทั้งหมด นั้นหมายความว่า เหลืองงบประมาณที่ใช้ในโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ เพียงไม่ถึงร้อยละ 20 ของงบประมาณที่ได้รับ ขณะเดียวกันอัตราเพิ่มของงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ก็พบว่ามียอดถึงร้อยละ 78.1 เทียบระหว่างปี 2525-2531 ขณะที่งบประมาณรวมเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 54.9 (รายละเอียดดังตารางที่ 13)

ตารางที่ 13 แสดงงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนและค่าใช้สอยเปรียบเทียบกรมการพัฒนาชุมชน

(หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	งบประมาณ รายจ่ายทั้งหมด	งบประมาณหมวดเงินเดือน ค่าจ้างค่าตอบแทนและค่าใช้สอย				รวม	ร้อยละ
		เงินเดือน-ค่าจ้าง		ค่าตอบแทน-ค่าใช้สอย			
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
2525	417.0	233.2	55.9	124.7	29.9	357.9	85.8
2526	552.7	295.4	53.4	131.6	23.8	427.0	72.2
2527	740.6	317.1	42.8	156.5	21.1	473.6	63.9
2528	694.7	339.5	48.9	168.7	24.3	508.2	73.2
2529	636.8	360.6	56.6	157.3	24.3	517.9	81.3
2530	604.2	391.6	64.8	160.8	26.6	558.2	
2531	646.1	413.4	64.3	134.6	24.00	592.2	91.1

ที่มา : สำนักงบประมาณ เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2525-2531.

³ จากการสัมภาษณ์ นายสุวนัย ทองนพ, อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน, 14 กันยายน 2530.

ซึ่งในประเด็นเดียวกันเกี่ยวกับเรื่องการจัดสรรงบประมาณและปัญหาเกี่ยวกับปริมาณของงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้างนี้ สุวนัย ทองนพ ก็ได้กล่าวว่า

...งบประมาณโดยรวมของกรมทั้งหมด แต่ละปีจะได้ประมาณ 600 กว่าล้านบาท เช่น ปี 2530-31 ได้ 650 ล้านบาท หากจำแนกเป็นงบประมาณก็ใช้ไป 600 ล้าน เหลือ 50 ล้านเป็นงบพัฒนา งบบริหารที่ว่าก็หมดไปกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าตอบแทน จนแทบไม่ต้องทำอะไรกัน ซึ่งแนวโน้มของปัญหานี้มากขึ้นทุกปี เพราะอัตราค่าจ้างขยายทุกปี แต่งบประมาณไม่ค่อยเพิ่ม ยังดีที่กรมพัฒนาชุมชน พอดีจะแสวงหาเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศได้บ้างปีละประมาณ 200 ล้านบาท นำมาใช้จ่ายในโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ...⁴

สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท

การขยายตัวด้านโครงสร้าง - องค์การสำนักงาน รพช.

งานเร่งรัดพัฒนาชนบท เริ่มดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2506 ด้วยปัญหาความมั่นคงและการแทรกแซงทางการเมืองของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องที่ห่างไกลจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานปกติของรัฐบาล โดยในระยะแรกนั้นการจัดองค์กรของงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะอนุกรรมการประสานงานและวางแผนปฏิบัติงานพัฒนาชนบท เริ่มปฏิบัติงานในเขต 6 จังหวัดชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีการแทรกซึมและล่อแหลมก่อน ได้แก่จังหวัดนครพนม สกลนคร อุดรธานี เลย และอุบลราชธานี ต่อมาในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2507 ได้ยกฐานะขึ้นเป็นคณะกรรมการประสานงานและวางแผนปฏิบัติงานพัฒนาชนบท และในปี 2508 ได้ขยายเขตปฏิบัติงานออกไปอีก 5 จังหวัด รวมเป็น 11 จังหวัด โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นอีก 200 ล้านบาท⁵ พร้อมการสนับสนุนด้านเครื่องจักรกล จึงได้ยกฐานะขึ้นเป็นสำนักงานมีฐานะเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2508 และประกาศแบ่งส่วนราชการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์

⁴ สัมภาษณ์ นายสุวนัย ทองนพ, อ่างแล้ว.

⁵ ศึกษารายละเอียดใน มีเตอร์ เจ เดวิส, "เบื้องหลังสำนักงาน รพช. กรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงานกิจการชนบทของยูเอชเอ," วารสารสมาคมไทย-อเมริกัน, 1 (2510) : 28-29.

2509 และจนกระทั่งปี พ.ศ. 2515 จึงได้อโอนไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย และขยายเขตปฏิบัติงานครอบคลุมไปถึง 57 จังหวัดในปัจจุบัน⁶

ในช่วงระยะเวลา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 ที่ได้ประกาศจัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจนถึงปัจจุบัน จากการศึกษาที่มีการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้าง - องค์กร ในระดับกอง โดยจัดตั้งกองขึ้นใหม่จำนวนมาก จากแต่เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี แบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ออกเป็น 7กอง ก็ได้ขยายตัวขึ้นเป็น 18 กอง ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2519 หรือเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 157.1 (ดังตารางที่ 14)

ตารางที่ 14 การขยายตัวด้านโครงสร้าง - องค์กรของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

พ.ศ.	กฎหมายแบ่งส่วนราชการที่สำคัญ	จำนวนกอง	ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นจากปีพ.ศ. 2508
2508109	พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พุทธศักราช 2508 และการประกาศแบ่งส่วนราชการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท พุทธศักราช 2509	7	-
2510	ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการแบ่งส่วนราชการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท พุทธศักราช 2510	10	42.1
2519	พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช 2519	18	157.1

ที่มา : กองแผนงานและโครงการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย โดยมีรายละเอียดการขยายส่วนราชการระดับกอง ดังตารางที่ 15

⁶สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, กองแผนงานและโครงการ, ประวัติแนวความคิดและนโยบายงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, 2521), หน้า 6.

ตารางที่ 15 รายละเอียดการขยายส่วนราชการระดับกอง สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท

พ.ศ. 2508-2509	พ.ศ. 2510	พ.ศ. 2519
1. สำนักงานเลขานุการกรม	1. สำนักงานเลขานุการกรม	1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองการเงินและบัญชี	2. กองการเงินและบัญชี	2. กองการเงินและบัญชี
3. กองบริการวิทยาการ	3. กองบริการวิทยาการ	3. กองบริการวิทยาการ
4. กองเผยแพร่	4. กองเผยแพร่	4. กองเผยแพร่
5. กองประเมินผลและรายงาน	5. กองประเมินผลและรายงาน	5. กองวิจัยและประเมินผล
6. กองธุรกิจ เศรษฐกิจ	6. กองธุรกิจ เศรษฐกิจ	6. กองธุรกิจ เศรษฐกิจ
7. ศูนย์ เร่งรัดพัฒนาชนบท	7. ศูนย์ เร่งรัดพัฒนาชนบท	7. ศูนย์ปฏิบัติการ รพช.
	8. กองแผนงานและโครงการ	8. กองแผนงานและโครงการ
	9. กองเยาวชนชนบท	9. กองเยาวชนชนบท
	10. กองสำรวจและวิจัยชนบท	10. กองพัสดุและจัดซื้อ
		11. กองการเจ้าหน้าที่
		12. กองพัฒนาอาชีพและรายได้
		13. กองวิชาการและเทคนิค วิศวกรรม
		14. กองควบคุมการก่อสร้างและ บำรุงรักษา
		15. กองสำรวจและออกแบบ
		16. กองปฏิบัติการวิศวกรรม
		17. กองโรงงานเครื่องจักรกล
		18. กองควบคุมเครื่องจักรกล

ที่มา : กองแผนงานและโครงการ สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ : กองสำรวจและวิจัยชนบท และกองประเมินผลและรายงาน ปัจจุบันรวมเป็น

กองภายใน ชื่อกองวิจัยและประเมินผล

จากตารางที่ 14 การขยายตัวด้านโครงสร้าง - องค์กร และตารางที่ 15 รายละเอียดการขยายส่วนราชการระดับกองของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ก็สามารถตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการขยายตัวของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้ ดังนี้คือ

1. ในท้วงระยะเวลา 20 ปี นับตั้งแต่ได้จัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทอย่างเป็นทางการจนถึงปัจจุบัน (ปัจจุบันการแบ่งโครงสร้างภายในยังคงอาศัยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท พุทธศักราช 2519 เป็นหลัก) ปรากฏว่ามีการจัดตั้งกองและหน่วยงานเทียบเท่าถึง 11 กองด้วยกัน จากเดิม 7 กอง เป็น 18 กอง คิดอัตราการขยายตัวเท่ากับร้อยละ 157.1
2. การขยายตัวโดยจัดตั้งกองใหม่ส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วง พ.ศ. 2510-2519 ซึ่งมีหน่วยงานระดับกองเพิ่มขึ้นถึง 8 หน่วยงานดังกล่าว
3. การขยายส่วนราชการระดับกอง มักจะเป็นการขยายตัวและยกฐานะจากงานที่มีอยู่เดิมในกองต่าง ๆ เช่น การยกฐานะกองแผนงานและโครงการ กองเยาวชนชนบท กองสำรวจและวิจัยชนบท และกองพัฒนาอาชีพและรายได้ ซึ่งยกฐานะจากฝ่ายอาชีพและผลผลิตในกองธุรกิจ เศรษฐกิจ
4. การขยายส่วนราชการระดับกองโดยเฉพาะในระหว่างปี พ.ศ. 2510-2519 เป็นการขยายในกลุ่มงานโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีลักษณะทั้งหน่วยปฏิบัติการและหน่วยส่งเสริม
5. การขยายตัวและจัดตั้งกองใหม่ มีความคาบเกี่ยวในขอบเขตอำนาจหน้าที่กันอยู่มากเช่นกัน เช่น งานส่งเสริมอาชีพและรายได้ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบทั้ง กองธุรกิจ เศรษฐกิจ กองเยาวชนชนบท กองพัฒนาอาชีพและรายได้ และศูนย์เร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น

การขยายตัวด้านอัตรากำลังของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

ทำนองเดียวกับกรมการปกครองและกรมการพัฒนาชุมชน นอกจากการขยายตัวด้านโครงสร้าง - องค์กรแล้วการขยายตัวด้านอัตรากำลัง ก็เป็นปรากฏการณ์ที่ชัดเจนมากสำหรับสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งจากการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่ได้จัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทขึ้นในปี พ.ศ. 2508 ขณะนั้นมีอัตรากำลังรวมทั้งสิ้น 548 คน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2529 หรือประมาณ 20 ปี ต่อมา อัตรากำลังดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนที่สูงมากถึง 11,590 คน คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ 2,015

หรือประมาณ 20 เท่าของอัตรากำลังที่มีอยู่เดิม โดยช่วงปีที่มีการขยายตัวด้านอัตรากำลังสูง ผิดปกตินี้จะอยู่ในช่วง พ.ศ. 2516-2522 (ดังตารางที่ 16)

ตารางที่ 16 การขยายตัวด้านอัตรากำลังของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท

พ.ศ.	จำนวน (คน)			ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นคิดจากปี พ.ศ. 2508
	ข้าราชการ	ลูกจ้าง	รวม	
2508	449	99	548	-
2516	725	787	1,512	175.9
2522	4,273	4,909	9,182	1,575.5
2529	5,506	6,084	11,590	2,015.0

ที่มา : สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

และจากตารางที่ 16 ก็แสดงให้เห็นว่าการขยายตัวด้านอัตรากำลังของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบทมีสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตรากำลังประเภทลูกจ้าง ทั้งลูกจ้างประจำ และชั่วคราวที่แต่เดิมมีเพียง 99 คน ก็เพิ่มขึ้นถึง 6,084 คน หรือมากกว่า 60 เท่าตัวซึ่ง การเพิ่มขึ้นของอัตรากำลังดังกล่าวก็จะส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณเช่นกัน จากการศึกษา พบว่า แม้อัตราเฉลี่ยร้อยละของงบประมาณหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ต่องบประมาณรวมจะมีเพียงร้อยละ 14.5 ซึ่งไม่เป็นตัวเลขที่สูงมากนัก แต่หากพิจารณาจากร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของงบประมาณหมวดดังกล่าว ก็พบว่าเมื่ออัตราเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 64.1 ขณะที่ งบประมาณรวมเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.28 เท่านั้น (รายละเอียดดังตารางที่ 17)

ตารางที่ 17 แสดงงบประมาณรายจ่าย หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนและค่าใช้สอย
เปรียบเทียบ สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท

(หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	งบประมาณ รายจ่ายทั้งหมด	งบประมาณหมวดเงินเดือน ค่าจ้างค่าตอบแทน และค่าใช้จ่าย				รวม	ร้อยละ
		เงินเดือน จำนวน	ค่าจ้าง ร้อยละ	ค่าตอบแทน จำนวน	ค่าใช้สอย ร้อยละ		
2525	1,909.2	129.4	6.8	81.3	4.3	210.7	11.1
2526	1,959.0	157.2	8.0	84.5	4.3	241.7	12.3
2527	2,052.7	163.9	8.0	129.2	6.3	293.1	14.3
2528	2,155.1	178.6	8.3	144.8	6.7	323.4	15.0
2529	2,002.4	182.2	9.1	128.8	6.4	311.0	15.5
2530	1,834.9	192.4	10.5	111.8	6.1	304.2	16.6
2531	1,971.9	212.3	10.8	114.9	5.8	327.2	16.6

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2525-2531

เปรียบเทียบการขยายตัวกับบทบาทของงานพัฒนาชนบท

กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท

จากการศึกษาถึงการขยายตัวของส่วนราชการทั้ง 3 ได้แก่กรมการปกครอง กรมการ
พัฒนาชุมชนและสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท เมื่อเปรียบเทียบดูแล้วจะเห็นลักษณะที่เหมือนกัน
ประการหนึ่ง คือ ทั้ง 3 หน่วยงานต่างมีการขยายองค์การของตนเองออกไปทั้งด้านโครงสร้าง
และอัตรากำลัง โดยในด้านโครงสร้าง อันได้แก่ การขยายส่วนราชการระดับกอง กรมการ
ปกครองก็มีการขยายตัวและจัดตั้งกองใหม่ ๆ ขึ้นถึง 300 เพอร์เซ็นต์ กรมการพัฒนาชุมชนเพิ่มขึ้น
160 เพอร์เซ็นต์ และสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบทเพิ่มขึ้นเช่นกัน ในอัตรากว่า 150 เพอร์เซ็นต์
ซึ่งลักษณะการขยายตัวทั้งหมดนี้ก็สอดคล้องกับแนวความคิดเริ่มแรกที่ว่า หน่วยราชการต่าง ๆ มี
แนวโน้มของการขยายตัว เพื่อให้ตนเองสามารถปฏิบัติงานได้ครบวงจรโดยไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงาน

ใด โดยการขยายตัวนี้จะครอบคลุมถึงกลุ่มงานอย่างน้อย 5 กลุ่มงาน ด้วยกันคือ ⁷

1. งานแผนงานและโครงการ
2. งานปฏิบัติการ
3. งานอัตรากำลัง
4. งานการเงิน
5. งานสนับสนุนอื่น ๆ

ซึ่งลักษณะของการขยายส่วนราชการระดับกองนี้ ก็พบว่าปรากฏการณ์หนึ่งที่น่าสนใจคือมักจะเป็นการขยายตัวและยกฐานะจากงานที่มีอยู่เดิมในกองต่าง ๆ เช่นในกรณีกรมการพัฒนารวมชนกองการเจ้าหน้าที่ ก็ยกฐานะจากแผนการเจ้าหน้าที่ สำนักงานเลขานุการ, กองพัฒนาเยาวชน ยกฐานะจากฝ่ายพัฒนาเยาวชนในกองส่งเสริมและเผยแพร่, กองพัฒนาสตรี และเด็กยกฐานะจากฝ่ายพัฒนาสตรีและเด็กในกองปฏิบัติการ หรือในกรณีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทที่กองพัฒนาอาชีพและรายได้ ก็ยกฐานะจากฝ่ายอาชีพและผลผลิตในกองธุรกิจเศรษฐกิจโดยการขยายตัวและยกฐานะดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่ต่างกรมต่างคำเนิการของตนเอง โดยในหลาย ๆ กรณี การขยายตัวและขยายงาน ก็อาจจะทำให้เกิดความรับผิดชอบหรือกองที่ซ้ำซ้อนกันได้ เช่น ระหว่างกองพัฒนาเยาวชน กรมการพัฒนารวมชน กับกองเยาวชนชนบท สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท หรือความรับผิดชอบซ้ำซ้อนแต่ไม่ต่างฐานะ เช่น ระหว่างกองพัฒนาเยาวชน กรมการพัฒนารวมชนกับกองเยาวชนชนบท สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท หรือความรับผิดชอบซ้ำซ้อนแต่ต่างฐานะ เช่น ระหว่างฝ่ายพัฒนาท้องที่ กองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง ฝ่ายพัฒนาอาชีพ กองปฏิบัติการกรมการพัฒนารวมชน และกองพัฒนาอาชีพและรายได้ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

ปรากฏการณ์ในลักษณะเช่นนี้ อาจเรียกได้ว่า เป็นความซ้ำซ้อนในด้านโครงสร้างองค์กระหว่างหน่วยงาน โดยโครงสร้าง หรือองค์กรเหล่านี้อาจมีชื่อเรียกเหมือนกันหรือไม่ก็ตาม แต่ต่างแสดงบทบาทหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน หรือคล้ายกัน บางครั้งมีกลุ่มเป้าหมาย

7

การจำแนกกลุ่มงานออกเป็น 5 ลักษณะ ได้มาจากแนวความคิดของ นายสุวนัย ทองนพ, อธิบดีกรมการพัฒนารวมชน, จากการสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2530.

เดียวกัน เช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรีและเด็ก ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นผลมาจากการขยายตัวของหน่วยงานต่าง ๆ เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักพบในหน่วยงานที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่คล้ายกัน จนสามารถตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่า ยิ่งหน่วยงานมีการขยายตัวและแบ่งส่วนราชการระดับย่อยมากเท่าไร ก็ยิ่งมีโอกาสที่จะเกิดความเหลื่อมล้ำ กับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นมากเพียงนั้น

และนอกจากการขยายตัวในด้านโครงสร้าง-องค์กร มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานแล้ว ในอีกทางหนึ่งก็คือ ยิ่งมีการขยายตัวโดยจัดตั้งหน่วยงานใหม่มากขึ้นเท่าไร ขยายบทบาทหน้าที่ออกไปเพียงใด ก็ยิ่งทำให้เกิดการขยายตัวในด้านอัตรากำล้างมากขึ้นเท่านั้น จากการศึกษาที่เห็นได้ชัดว่าไม่เฉพาะการขยายตัวด้านโครงสร้างเท่านั้น ในเรื่องของอัตรากำล้างก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน ในห้วงระยะเวลาเพียง 25 ปี สำหรับ 3 หน่วยงานที่ทำการศึกษาก็พบว่า มีแนวโน้มการขยายตัวด้านอัตรากำล้างที่สูงมาก กรมการปกครองมีการขยายตัวร้อยละ 122.4 กรมการพัฒนาชุมชนเพิ่มขึ้นร้อยละ 896.6 และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 2,015 จากอัตรากำล้างที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งแต่เดิมไม่เคยมีอัตรากำล้างของตนเองในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น หากต้องอาศัยอัตรากำล้างจากกรมการปกครองมาช่วยบริหารงาน รพช. คือตำแหน่งผู้ช่วยปลัดจังหวัดเอก⁸ แต่ด้วยเหตุผลของความต้องการที่จะบริหารและดำเนินการอย่างอิสระของตนเอง ทำให้เกิดการผลักดันที่จะมีอัตรากำล้างเป็นของตนเอง ประกอบกับการขยายเขตงานรับผิดชอบจากเพียง 6 จังหวัด แรกเริ่มเป็น 57 จังหวัด ส่งผลให้เกิดการขยายอัตรากำล้างมากขึ้นเป็นเงาตามตัว และไม่เฉพาะแต่ รพช. เท่านั้น ทั้งกรมการพัฒนาชุมชนและกรมการปกครองก็เช่นกัน ต่างก็เร่งขยายอัตรากำล้างของตนเองนั้นในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค กรมการพัฒนาชุมชนก็กำหนดนโยบายให้มีพัฒนาการประจำตำบลให้ครบทุกตำบล⁹ มีอาสาสมัครพัฒนาชุมชนระดับตำบล-หมู่บ้าน

⁸ สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, งานเร่งรัดพัฒนาชนบท 2509-2513 (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2514), หน้า 22.

⁹ ปัจจุบันมีตำบลทั่วประเทศทั้งหมด 6,383 ตำบล มีพัฒนาการประจำตำบลแล้ว 5,080 คน



ทุกแห่ง ขณะเดียวกันกรรมการปกครอง ก็กำหนดนโยบายขยายตัวขยายอัตราค่าจ้างโดยให้มี
10
ปลัดอำเภอรับผิดชอบตำบลทุกตำบล เช่นกันและอาจขยายลงไป เป็นปลัดตำบลในอนาคต ซึ่ง
ผลจากการพยายามขยายอัตราค่าจ้างของหน่วยงาน ประการแรกที่เราเห็นได้ชัดคือ เราต้องสูญเสีย
งบประมาณไปกับเงินเดือน ค่าจ้าง ในอัตราที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบงบประมาณทั้งหมดที่มี
และแนวโน้มการสูญเสียก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นตามลำดับ เช่น กรรมการพัฒนาชุมชน ต้องใช้จ่ายเงินงบ
ประมาณในหมวดนี้ถึงร้อยละ 80 ของงบประมาณทั้งหมด นอกจากผลกระทบด้านงบประมาณแล้ว
ด้วยความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ และพฤติกรรมกรรมการขยายตัวของหน่วยงาน ก็ยิ่งเป็นแรง
เสริมให้อัตรากำลังที่ขยายลงไปในพื้นที่ส่วนนี้เกิดความสับสนในบทบาทของตนเอง และพยายาม
ที่จะแข่งขันแสดงบทบาทของตนเองมากยิ่งขึ้น เช่นบทบาทระหว่างพัฒนากรและปลัดอำเภอ
 เป็นต้น

นอกเหนือจากการขยายตัวในด้านโครงสร้าง-องค์กร และอัตราค่าจ้างซึ่งเห็นได้ชัด
ถึงอัตราการขยายตัวของแต่ละหน่วยงานแล้ว ในกรณีการขยายบทบาทโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อ
งานพัฒนาชนบทก็เช่นเดียวกันจากแต่เดิมก่อนหน้าที่กำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทขึ้น งาน
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น รวมถึงงานพัฒนาต่าง ๆ
โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในความรับผิดชอบของขอบข่ายหน้าที่ของกรมการปกครอง (กรมมหาดไทยใน
ขณะนั้น) ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดในกระทรวงมหาดไทย มีเจ้าหน้าที่ครอบคลุมอยู่
ทั่วประเทศ ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและประสานงานการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่
สังกัดอยู่ในส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ภายใต้ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ถูก
ระบุไว้ในกฎหมายแบ่งส่วนราชการ "มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองการบริหารราชการ
ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน" แต่ต่อมาเมื่อ
พัฒนาชนบทถูกยกขึ้น เป็นนโยบายเน้นหนักและมีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น จะเห็นได้จากที่มี
การ กำหนดเอาแผนพัฒนาชนบทไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504-
2506 ซึ่งมีเป้าหมายที่จะดำเนินการพัฒนาในสาระ 3 ประการ คือ

10

สัมภาษณ์ นายวิลาศ สิงหวิสัย, รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ
การพลเรือน, 3 กันยายน 2530.

- 1) เพื่อเพิ่มพูนรายได้ของชาวชนบท
- 2) พัฒนาด้านการปกครองตนเองในท้องถิ่น
- 3) สร้างความสัมพันธ์ระหว่างชาวชนบทและรัฐบาล

11

ผลจากการเน้นความสำคัญของการพัฒนาชนบท ก็ก่อให้เกิดการขยายตัวและยกฐานะของหน่วยราชการ ในกระทรวงมหาดไทย ขึ้นหน่วยหนึ่ง คือกรมการพัฒนาชุมชน โดยแยกตัวและยกฐานะขึ้นใหม่จากส่วนพัฒนาการท้องถิ่น กรมมหาดไทยเป็นกรมการพัฒนาชุมชน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2505¹² เพื่อที่จะดำเนินการประสานงานการปฏิบัติของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท โดยยึดถือหลักการพัฒนาชุมชนพร้อมกันนี้ก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการประสานงานในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จนถึงหมู่บ้านคือคณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชนแห่งชาติ คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนจังหวัด คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนอำเภอ คณะกรรมการพัฒนาตำบล และคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งการแยกตัวและยกฐานะของกรมการพัฒนาชุมชนดังกล่าวก็เท่ากับเป็นการโอนงานการประสานการพัฒนาชนบท ของกรมการปกครองมาจัดตั้งเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งสังกัดกระทรวงเดียวกันและเท่ากับว่าโดยหลักการแล้ว กรมการพัฒนาชุมชนย่อมมีฐานะเป็นสื่อกลางในการประสานงานกับกรมต่าง ๆ ไม่ใช่เป็นกรมวิชาการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ต่าง ๆ โดยตรง

อย่างไรก็ตาม ด้วยความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และปัญหาในการประสานงานทำให้กรมการพัฒนาชุมชนไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในตอนแรก จึงส่งผลให้กรมการพัฒนาชุมชน เปลี่ยนแปลงขอบข่ายอำนาจหน้าที่และขยายบทบาทในการพัฒนาชนบทในฐานะกรมปฏิบัติกรมหนึ่งเช่นเดียวกับกรมอื่น ๆ เช่น ขยายบทบาทในงานการรวมกลุ่มเกษตรกร โดยการจัดตั้งกลุ่มอาชีพของกรมการพัฒนาชุมชนเฉพาะขึ้น

11

สุวิทย์ ยี่งวรพันธ์, พัฒนาชนบทในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสาส์น, 2512), หน้า 2-3.

12

เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

ในงานพัฒนาเหล่านี้ งานการก่อสร้างพื้นฐานถนน-หนทาง งานเขาวงกต งานสตรีและเด็ก เป็นต้น ซึ่งข้อมูลจากตารางที่ 11 ก็ยืนยันให้เห็นได้ว่า กรมการพัฒนาชุมชนมีแนวโน้มของการขยายตัวและจัดตั้งกองต่าง ๆ ที่ดำเนินงานพัฒนาชนบทโดยด้วยตนเอง เช่น กองอาสาพัฒนา กองพัฒนาเขาวงกต กองพัฒนาสตรีและกองพัฒนาเด็ก

สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการขยายบทบาทในการพัฒนาชนบท ในจุดเริ่มต้น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทก็คล้ายกัน กรมการพัฒนาชุมชนกล่าวคือ เริ่มจากรูปของคณะกรรมการประสานงานและงานแผนการพัฒนาชนบท โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2506 มีดำริให้จัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทั้งหมด มีหน้าที่ประสานโครงการของทุกหน่วยงานเข้าด้วยกันเพื่อดำเนินการในพื้นที่ลุ่มแอ่งและมีปัญหาความมั่นคง ในระยะแรกประกอบด้วย 6 จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยบทบาทหน้าที่เน้นหนักไปในกิจกรรมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ก่อสร้างถนนชนบท (ขนาดเล็ก) ที่ใช้ได้ทุกฤดูกาลไปยังท้องที่ห่างไกลและทุรกันดาร ในเขตเร่งรัดพัฒนา และต่อมางานเร่งรัดพัฒนาชนบทก็ได้ยกฐานะและจัดตั้งขึ้นเป็นสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทมีฐานะเทียบเท่ากรม ครั้งแรกสังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรีและโอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2515 พร้อม ๆ กับได้ขยายเขตปฏิบัติงานไปถึง 57

13
จังหวัด

ไม่เฉพาะการขยายพื้นที่ปฏิบัติงานเท่านั้น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ยังได้ขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานออกไปอีกมาก จากหน้าที่เดิมมีขอบเขตและภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะงานสร้างทางในพื้นที่เร่งรัดพัฒนา ก็ได้ขยายออกไปอย่าง

14
น้อย 11 ประการ คือ

1. งานถนนชนบท
2. งานพัฒนาแหล่งน้ำ

13
และมีแนวโน้มจะขยายขอบเขตปฏิบัติงานออกไปทุกจังหวัดทั่วประเทศยกเว้น กรุงเทพมหานคร.

14
โกลินทร์ สายแสงจันทร์, ความรู้เรื่องการเร่งรัดพัฒนาชนบทและแผนธุรกิจชนบท (พระนคร : โรงพิมพ์กรมส่งเสริมการเกษตร, 2515), หน้า 3.

3. งานจัดที่ดินประกอบอาชีพ
4. งานฝึกอบรม
5. งานรักษาพยาบาลและอนามัยเคลื่อนที่
6. งานส่งเสริมอาชีพ
7. งานปรับปรุงสภาพหมู่บ้าน
8. งานสนับสนุนฝ่ายบัตรประชาชน
9. งานกลุ่มธุรกิจเศรษฐกิจชนบท
10. งานกลุ่มเยาวชน
11. งานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

ไม่ว่าการพัฒนาชนบทจะก่อให้เกิดการแยกตัวและยกฐานะของหน่วยงาน เช่น กรมการพัฒนาชุมชน หรือจะเกิดหน่วยงานใหม่ขึ้นโดยยกฐานะและโอนมาจากกระทรวงอื่น เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ก็ตาม กรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีมาแต่เดิมก็มีได้ลดบทบาทในการพัฒนาชนบทลงแต่อย่างใด ตรงข้ามกรมการปกครองยังคงอาศัยความได้เปรียบในอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาชนบทส่วนที่เป็นของตนเอง และที่เป็นการประสานงานกับหน่วยงานอื่น แม้ว่าการขยายส่วนราชการระดับกองเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างแล้วมีความเกี่ยวพันไม่มากนักต่องานพัฒนาชนบท เมื่อเปรียบเทียบกับ การขยายตัวของกรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท แต่ในด้านบทบาทหน้าที่ก็พบการขยายตัวในทำนองเดียวกับหน่วยงานอื่น เช่น งานถนนหนทาง งานพัฒนาแหล่งน้ำและโครงการชลประทานราษฎร์ งานจัดที่ดินประกอบอาชีพ งานจัดตั้งกลุ่ม เกษตรกรและแม่กระทั่งงานส่งเสริมอาชีพด้วยเช่นกัน

ซึ่งจากลักษณะการขยายตัวและบทบาทในการพัฒนาชนบทของทั้ง 3 หน่วยงานนี้ ทำให้ขอขยายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท มีความเหลื่อมล้ำซึ่งกันและกัน ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 18 ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบขอบข่ายหน้าที่ของงานพัฒนาชนบทของกรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

ตารางที่ 18 เปรียบเทียบข้อข่ายหน้าที่ต้องงานพัฒนาชนบทของกรมการปกครอง กรมการ
พัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

กรมการปกครอง	กรมการพัฒนาชุมชน	สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท
<p>1. ดำเนินการส่งเสริมอาชีพและรายได้ให้กับประชาชนในลักษณะที่ไม่เป็นการซ้ำซ้อนหน่วยงานอื่น</p>	<p>1. เป็นศูนย์กลางบริหารงานพัฒนาชุมชนและทำหน้าที่ประสานงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้โครงการต่างประสานและสอดคล้องกัน</p>	<p>1. จัดให้มีบริการสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ เศรษฐกิจและความมั่นคงในชนบท</p>
<p>2. ส่งเสริมและช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้สามารถเลี้ยงตนเองได้</p>	<p>2. เป็นสำนักงานและเลขาธิการของคณะกรรมการประสานนโยบายและแผนพัฒนาชุมชนและคณะกรรมการอื่นที่ดั่งขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาชุมชน</p>	<p>2. เร่งรัดพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในชนบทโดยการฝึกกิจกรรมพัฒนาชนบทเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประชาชนในชนบทและในเมือง</p>
<p>3. รักษาทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม</p>	<p>3. ยกกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น</p>	<p>3. จัดให้มีการประชาณีเทศกการบริการสังคม เบื้องต้นการพัฒนาเยาวชนและปรับปรุงสมรรถภาพของชาวชนบทให้สามารถประกอบอาชีพและลดปัญหาว่างงานในชนบท</p>
<p>4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีสาธารณูปการและสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต</p>	<p>4. แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต</p>	<p>4. สนับสนุนและส่งเสริมชาวชนบทให้รู้จักใช้บริการสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐานและกิจกรรมบริการเบื้องต้น เพื่อพัฒนาอาชีพและรายได้ครัวเรือนชนบทตลอดจนการสนับสนุนให้ชาวชนบทฝึกทำสังรวมกลุ่ม เป็นสถาบัน</p>

ตารางที่ 18 (ต่อ)

กรมการปกครอง	กรมการพัฒนาชุมชน	สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท
	5. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานธุรกิจ เศรษฐกิจของประชาชน 6. ให้การศึกษาและฝึกอบรมแก่ประชาชนในการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิต 7. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มและให้มีอาสาสมัครในงานพัฒนาชุมชน	เกษตรกร เพื่อดำเนินกิจกรรมบริการทุกขั้นตอนของวงจรกิจกรรมการเกษตร

ที่มา : แผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2525-2529

การขยายตัวกับบทบาทในงานพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้

การพัฒนาชนบทของกระทรวงมหาดไทยแต่เดิมนั้น เป็น เรื่องของแต่ละหน่วยงานแต่ละกรมกองเป็นผู้กำหนดโครงการและดำเนินการของตนเอง ต่างกรมต่างกำหนดนโยบายและวางแผนปฏิบัติการตามขอบข่ายอำนาจหน้าที่และตามความประสงค์ของหน่วยงาน และเนื่องจากมีหน่วยงานจำนวนมากถึง 10 หน่วยงานด้วยกันที่เกี่ยวข้องและมีกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท เพื่อเป็นการประสานแผนและประสานการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ดำเนินไปในแนวทางเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้แนวนโยบายการดำเนินการพัฒนาชนบทของกระทรวงสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2515 กระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดตั้งสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยขึ้นมีฐานะเทียบเท่ากรมโดยแยกตัวและยกฐานะออกมาจากกองวิชาการและแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ

15

ฉบับที่ 319 ลงวันที่ 13 ธันวาคม และพร้อมกับการจัดตั้งสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยขึ้น ในปี พ.ศ. 2516 ก็ได้จัดทำแผนมหาดไทย ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2517-2519) ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาชนบทของส่วนราชการกรมต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย โดยในแผน ฯ ฉบับแรกนั้นแบ่งออกเป็นสาขาต่าง ๆ 7 สาขาด้วยกันคือ

1. แผนส่งเสริมอาชีพและรายได้ของประชาชน
2. แผนความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
3. แผนการจัดใช้ที่ดิน
4. แผนพัฒนาเยาวชน
5. แผนพัฒนาเมือง ท้องถิ่น และสาธาณูปโภค
6. แผนสังคมสงเคราะห์
7. แผนพัฒนาการเมืองและการปกครอง

โดยการแบ่งออกเป็นแผนสาขาต่าง ๆ ก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการประสานโครงการและกิจการกรมการพัฒนาซึ่งกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นหมวดหมู่และมีทิศทางในการพัฒนาไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งต่อมา ก็ได้มีการปรับปรุงแผนมหาดไทยนี้เรื่อย ๆ จนถึงแผนมหาดไทย ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525-2529) ได้มีการแบ่งแผนสาขาออกเป็น 9 สาขา คือ

1. แผนสาขาส่งเสริมอาชีพและรายได้
2. แผนสาขาจัดใช้ที่ดินและการผังเมือง
3. แผนสาขาสังคมสงเคราะห์
4. แผนสาขาพัฒนาเด็กและเยาวชน
5. แผนสาขาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
6. แผนสาขาความมั่นคงภายในและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
7. แผนสาขาพัฒนาการเมืองและการปกครอง
8. แผนสาขาพัฒนาการการบริหาร
9. แผนพัฒนาเฉพาะพื้นที่

15

สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, รายงานประจำปี 2527 ฉบับพิเศษ 12 มี
 สนพ.มท (กรุงเทพ ฯ : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก 2527), หน้า 14.

อีกทั้งยังได้กำหนดให้กรมและส่วนราชการที่เทียบเท่ากรมจัดทำแผนประจำปี (annual plan) เพื่อรองรับแผนมหาดไทยแม่บทและแผนสาขาค่าง ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแต่ละแผนสาขานี้ จะมีคณะกรรมการแผนมหาดไทยสาขาค่าง ๆ เฉพาะของตนเอง ประกอบด้วยรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายต่าง ๆ อธิบดีและรองอธิบดีของกรมที่เกี่ยวข้อง ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน และหัวหน้าส่วนราชการในแต่ละกรม ซึ่งคณะกรรมการแผนมหาดไทยสาขานี้จะเป็นผู้พิจารณากำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนมหาดไทยสาขา และยกร่างแผนมหาดไทยสาขา ตลอดจนวิเคราะห์โครงการประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ

อย่างไรก็ตามเนื่องจากการจัดทำแผนสาขา มิได้ระบุแน่ชัดว่าใครหรือหน่วยงานใด มีความรับผิดชอบในแต่ละแผนสาขาแค่ไหน ประกอบกับความหลากหลายของส่วนราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ แม้ในกิจกรรมประเภทเดียวกันของแต่ละแผนสาขา อาทิเช่น ¹⁶ แผนสาขา โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำ พัฒนาการคมนาคมขนส่งในชนบท พัฒนาด้านไฟฟ้าในชนบท เป็นต้น ส่วนราชการที่ร่วมรับผิดชอบถึง 11 หน่วยงานด้วยกัน ได้แก่ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมโยธาธิการ การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย สำนักนโยบายและแผนมหาดไทยและการเคหะแห่งชาติ เฉพาะในแผนงานย่อยเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและการอุปโภค ก็มีหน่วยงานที่รับผิดชอบถึง 6 หน่วยงานด้วยกันได้แก่ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, กรมการปกครอง, กรมการพัฒนาชุมชน, กรมโยธาธิการ และกรมประปาส่วนภูมิภาค

หรือในแผนสาขาส่งเสริมอาชีพและรายได้ก็มีหน่วยงานที่รับผิดชอบถึง 6 หน่วยงานด้วยกันได้แก่ กรมการปกครอง สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมประชาสัมพันธ์ กรมแรงงาน และกรมราชทัณฑ์

16

การวิเคราะห์แผนสาขานี้ วิเคราะห์จากแผนมหาดไทย ประจำปี 2526 ส่วนโครงการศึกษารายละเอียดในสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, แผนมหาดไทยประจำปี 2526 ส่วนโครงการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย, 2525).

ซึ่งความหลากหลายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และความไม่ชัดเจนในขอบข่ายหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานเอง ทำให้หลายหน่วยงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์คล้ายกันต่างก็พยายามที่จะขยายบทบาทลงไปรับผิดชอบในแผนสาขาต่าง ๆ มากขึ้น ต่างก็พยายามกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานคนให้กว้างขวาง และครอบคลุมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ในโครงการตามแผนสาขาจนกระทั่งเกิดปรากฏการณ์ที่หลายหน่วยงานต่างกำหนดอำนาจหน้าที่ขณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน เช่น ระหว่าง กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และกรมการปกครอง กับขอบข่ายหน้าที่คือแผนสาขาส่งเสริมอาชีพและรายได้ (ดังตารางที่ 19)

ตารางที่ 19 เปรียบเทียบความรับผิดชอบและขอบข่ายหน้าที่ของกรมการพัฒนาชุมชน รพช.
และกรมการปกครอง ต่อแผนสาขาส่งเสริมอาชีพและรายได้

กรมการพัฒนาชุมชน	สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	กรมการปกครอง
<p>1. พัฒนาองค์กรประชาชนโดยการสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มตามความสนใจหรือที่ประกอบอาชีพอย่างเดียวกัน เพื่อดำเนินงานในรูปกลุ่มธุรกิจ โดยเน้นในด้านการบริหารงานกลุ่ม การวางระเบียบข้อบังคับ การจัดตั้งและให้การฝึกอบรม</p> <p>2. ส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตทางด้านเกษตรและอุตสาหกรรมในครัวเรือนโดยการแนะนำให้รู้จักปรับปรุงกรรมวิธีการผลิต และส่งเสริมวิทยาการแผนใหม่ โดยส่งเสริมทั้งด้านความรู้ อุปกรณ์ เงินทุน และการจำหน่าย</p> <p>3. ส่งเสริมการระดมทุนในท้องถิ่น เพื่อเพิ่มผลผลิต ด้วยการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตหรือธนาคารข้าว</p>	<p>รับผิดชอบในงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอาชีพที่สามารถทำรายได้ให้แก่ชาวชนบททั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมในครัวเรือนและการหัตถกรรม โดยมีขอบข่ายหน้าที่คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. จัดหาพันธุ์สัตว์ พันธุ์พืช วัสดุ อุปกรณ์ และปัจจัยการผลิต 2. จัดหาสินเชื่อในการผลิตและการตลาด 3. จัดหาเงินกองทุนเพื่อจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์และปัจจัยการผลิต 4. จัดฝึกอบรมด้านอาชีพต่าง ๆ 5. รวมกลุ่มเกษตรกร 6. จัดวางพื้นฐานและส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ของกลุ่มเกษตรกร 7. ดำเนินการในด้านยุ่งฉางและที่เก็บเมล็ดพันธุ์พืช 8. การแปรรูปผลผลิตการเกษตร 9. ธุรกิจเศรษฐกิจ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร 2. ส่งเสริมและสนับสนุนท้องที่ในด้านตลาดเพื่อเกษตรกร 3. สนับสนุนในด้านเงินทุนหมุนเวียน เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร 4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องลดต้นทุนการผลิตการเพิ่มทุนรายได้ ลดรายจ่าย และอนุรักษ์สภาวะแวดล้อมโดยใช้ธรรมชาติ 5. สนับสนุนและช่วยเหลือราษฎรในเรื่องที่ดินทำกิน

ตารางที่ 19 เมื่อเปรียบเทียบความรับผิดชอบและขอบข่ายหน้าที่ต่อแผนสาขาส่งเสริมอาชีพและรายได้ของทั้งสามหน่วยงาน ก็จะเห็นได้ชัดถึง ความพยายามของหน่วยงานที่จะดำเนินกิจกรรมส่งเสริมอาชีพและรายได้ แก่ชาวชนบท แบบครบวงจร เริ่มตั้งแต่จัดตั้งกลุ่มอาชีพฝึกอบรมส่งเสริมการผลิตและการระดมทุนเพื่อการผลิต โดยที่ทุกหน่วยงานต่าง ๆ กำหนดขอบข่ายหน้าที่ของตนเองขึ้นและใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของตนเองเท่านั้น แม้ในกิจกรรมการพัฒนาโดยเฉพาะในแผนสาขาส่งเสริมอาชีพและรายได้ ก็ปรากฏว่ามีความพยายามที่จะขยายกิจกรรมของหน่วยงาน ดังตารางที่ 20

ตารางที่ 20 การขยายบทบาทและความซ้ำซ้อนในงานพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้ของกรมการพัฒนาชุมชน สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท และกรมการปกครอง (ตามแผนมหาดไทย ฉบับที่ 1-3 พ.ศ. 2517-2529)

หน่วยงาน	แผนงานส่งเสริมอาชีพและรายได้																				
	ปรับปรุงที่ดินแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร			จัดตั้งกลุ่มเกษตรกร			ฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพเกษตรกร			ส่งเสริมการผลิตและการตลาด			ส่งเสริมอุตสาหกรรมและหัตถกรรมในครัวเรือน			โครงการพัฒนาพื้นที่เกษตร			อื่น ๆ		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
กรมการพัฒนาชุมชน	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
สำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท	✓	(✓)	(✓)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓			
กรมการปกครอง	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓										

- หมายเหตุ 1) ตัวเลข 1,2,3 หมายถึง แผนมหาดไทยฉบับที่ 1,2 และ 3 ตามลำดับ
- 2) งานปรับปรุงที่ดิน แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร อาทิเช่น ฝาย แหล่งน้ำธรรมชาติและอื่น ๆ ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการเกษตรอันเป็นส่วนหนึ่งของงานเพื่อส่งเสริมอาชีพนั้น ในแผนมหาดไทยฉบับที่ 2 และ 3 มิได้ถูกจัดหมวดหมู่อยู่ในแผนสาขาพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้ หากอยู่ในแผนสาขาพัฒนาชนบทและสาธารณสุขโลก ซึ่งหากพิจารณาตามเนื้อหาแล้ว ยังคงถือว่าเป็นงานเพื่อการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพด้วยเช่นกัน
- 3) งาน (อื่น ๆ) ของกรมการปกครอง ตามแผนมหาดไทยฉบับที่ 3 ได้แก่ งานการปฏิบัติตามพ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 และงานสอบสวน เรื่องที่ดินทำกินและหนี้สินชาวไร่ ชาวนา

จากตารางที่ 20 ในแผนงานส่งเสริมอาชีพและรายได้ อันเป็นแผนสาขาหนึ่งของ
 17
 แผนมหาดไทย ประกอบด้วย กลุ่มงานย่อย ๆ กลุ่มงานคือ

1. งานปรับปรุงที่ดินและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร
2. งานจัดตั้งกลุ่มและพัฒนาอาชีพการเกษตร
3. งานส่งเสริมการผลิตและการตลาด
4. งานส่งเสริมการผลิตและการตลาด
5. งานส่งเสริมอุตสาหกรรมและหัตถกรรมในครัวเรือน
6. งานโครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ
7. อื่น ๆ

จากแหล่ง 7 กลุ่มงานนี้จากการศึกษาก็พบว่า หน่วยงานทั้งสามได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชนสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และกรมการปกครอง ต่างก็มีขอบข่ายหน้าที่และกิจกรรมอยู่

17

การแบ่งกลุ่มงานถือตามเนื้อหาของงาน เป้าหมายและวิธีดำเนินการเป็นหลักซึ่งกลุ่มงานดังกล่าว ปรับปรุงจากรายละเอียดการแบ่งกลุ่มงานในแผนสาขาส่งเสริมอาชีพและรายได้ แผนมหาดไทยฉบับที่ 1-3 (พ.ศ. 2517-2529)

ใน 7 กลุ่มงานลดหลั่นกันไปขณะเดียวกันต่างก็พยายามขยายความรับผิดชอบและการดำเนินการ ในกิจกรรมของกลุ่มงานต่าง ๆ ออกไป นับตั้งแต่มหาดไทยฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2517-2519) กรมการพัฒนาชุมชนมีกิจกรรมอยู่ 4 กลุ่มงานได้แก่ 1. งานปรับปรุงที่ดินและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร 2. งานจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร 3. งานฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพ และ 4. งานส่งเสริมอุตสาหกรรมและหัตถกรรมในครัวเรือน ต่อมาในแผนมหาดไทยฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520-2524) และแผนมหาดไทย ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2525-2529) ก็ได้ขยายขอบข่ายหน้าที่และกิจกรรมเพิ่ม เป็น 6 กลุ่มงานโดยเพิ่มงานส่งเสริมการผลิตและการตลาด และงานโครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เข้าด้วยกันหรือกรณีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท จากเดิมตามแผนมหาดไทย ฉบับที่ 1 มีกิจกรรมเฉพาะ 3 กลุ่มงาน ได้แก่ 1. งานปรับปรุงที่ดินและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร 2. งานจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร และ 3. งานส่งเสริมการผลิตและการตลาด ก็ได้ขยายกิจกรรมออกเป็น 5 และ 6 กลุ่มงานตามลำดับในแผนมหาดไทย ฉบับที่ 2 และ 3 โดยเพิ่มงานฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพ งานส่งเสริมอุตสาหกรรมหัตถกรรมในครัวเรือน และงานโครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

เช่นเดียวกันกรณีกรมการปกครอง แม้ว่าการขยายบทบาทและกิจกรรมในงานพัฒนา ส่งเสริมอาชีพและรายได้ จะไม่เด่นชัดนักเมื่อเทียบกับกรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบระหว่างแผนมหาดไทย ฉบับที่ 1 และ ที่ 3 ก็พบว่ามีการเพิ่มกลุ่มงานขึ้นอีก 1 กลุ่มงาน ซึ่งการขยายบทบาท และกิจกรรมก็สามารถแสดงให้เห็นอย่างง่าย ดังตารางที่ 21

ตารางที่ 21 เปรียบเทียบการขยายบทบาทในกลุ่มงานตามแผนพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้ จากแผนมหาดไทย ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ. 2517-2528)

หน่วยงาน	จำนวนกลุ่มงานที่รับผิดชอบตามแผนพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้			
	แผน ๑ 1	แผน ๑ 2	แผน ๑ 3	จำนวนกลุ่มงานที่เพิ่มขึ้น
กรมการพัฒนาชุมชน	4	5	6	2
สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	3	5	6	3
กรมการปกครอง	3	2	4	1

จากตารางที่ 21 เมื่อเปรียบเทียบการขยายบทบาทในกลุ่มงานตามแผนพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้ ระหว่างหน่วยงานทั้งสามก็จะเห็นได้ว่า หน่วยงานที่มีการขยายบทบาทมากเป็นอันดับหนึ่ง ได้แก่ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท รองลงมาได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน และกรมการปกครองตามลำดับ ซึ่งการขยายบทบาทดังกล่าวน่าจะมีความสอดคล้องกับการขยายตัวในด้านโครงสร้าง - องค์กรและอัตรากำลัง กล่าวคือ ในการขยายตัวด้านโครงสร้าง-องค์กร ก็พบว่า กรณีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท มีการขยายตัวและยกฐานะของงานส่งเสริมอาชีพขึ้น เป็นกองพัฒนาอาชีพและรายได้โดยตรง (ดูตารางที่ 15 ประกอบ) ขณะเดียวกันกรมการพัฒนาชุมชน แม้จะไม่ขยายตัวและยกฐานะเป็นกองพัฒนาอาชีพโดยตรงแต่ก็มีการขยายตัวและจัดตั้งกองใหม่ซึ่งมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพและรายได้ด้วย เช่น กองพัฒนาเยาวชน กองพัฒนาสตรี และสำนักงานเงินกู้ (ดูตารางที่ 11 ประกอบ) สำหรับกรมการปกครอง แม้อัตรการขยายตัวด้านโครงสร้าง - องค์กรและการจัดตั้งกองใหม่ จะสูงเป็นอันดับหนึ่ง กองปกครองท้องที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกองใหม่แต่อย่างใด (ดูตารางที่ 7 ประกอบ) การขยายบทบาทในงานส่งเสริมอาชีพ จึงเป็นการขยายบทบาทในฐานะฝ่าย ๆ หนึ่งในกองปกครองท้องที่ และเช่นเดียวกันในการขยายตัวด้านอัตรากำลังก็พบว่า สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทมีอัตรการขยายตัวสูงเป็นอันดับหนึ่ง (ตารางที่ 16) รองลงไปได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน (ตารางที่ 12) และกรมการปกครอง (ตารางที่ 8) ซึ่งก็สอดคล้องกับการจัดลำดับการขยายบทบาทในกลุ่มงานตามแผนพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้ในตารางที่ 21

โดยสรุปจากข้อมูลการขยายตัวทั้งในด้านโครงสร้าง - องค์กร และบทบาทหน้าที่กรณีศึกษา กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทต้องงานพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้ ก็อาจกล่าวได้ว่า ทั้งสามหน่วยงานมีความเหมือนกันคือมีการขยายตัวทั้งด้านโครงสร้าง และบทบาทหน้าที่และแตกต่างกันในรายละเอียดของการขยายตัว ซึ่งผลจากการขยายตัวดังกล่าวทำให้ในที่สุดไม่สามารถจำแนกได้ว่า งานใด และกิจกรรมใดควรอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานไหนเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะทุกหน่วยงานต่างล้วนดำเนินกิจกรรมในลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน เช่น ในแผนงานส่งเสริมอาชีพและรายได้ ต่างก็มีกิจกรรมปรับปรุงที่ดินและแหล่งน้ำจัดตั้งกลุ่มอาชีพ ฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพ ส่งเสริมการผลิตและการตลาดและอื่น ๆ ที่เหมือน ๆ กัน โดยต่างฝ่ายต่างดำเนินกิจกรรมไปตามแนวทาง

ของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและการประสานงานซึ่งกันและกัน ซึ่งลักษณะดังกล่าว
ย่อมเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารการพัฒนาชนบท

