

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุป

ในการบริหารงานของรัฐบาลให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ หน่วยราชการต่าง ๆ จะเป็นเครื่องมือกลไกที่สำคัญที่จะทำให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศให้บรรลุเป้าหมายได้ และการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายได้นั้น รัฐบาลก็จะต้องมีการจัดระเบียบบริหารราชการให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับแนวนโยบายที่จะบรรลุเป้าหมายนั้นอยู่เสมอ ถ้าสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไป ก็จะทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลงไปด้วย เมื่อนโยบายเปลี่ยนแปลงไปก็จะต้องมีการปรับปรุงองค์การหรือหน่วยราชการใหม่เสมอเช่นกัน มิฉะนั้นแล้ว กลไกของรัฐบาลนี้ นอกจากจะไม่เป็นปัจจัยให้การบริหารดูสว่างไปด้วยดีแล้ว ยังอาจจะเป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้การบริหารงานนั้นบรรลุเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว และอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ดังที่ได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในระบอบของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนที่จะมีการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินจากแบบจตุสดมภ์มาเป็นกระทรวงต่าง ๆ 10 กระทรวง และได้รวมอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลางมากขึ้นกว่าเดิม

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันก็ยังคงอาศัยรากฐานที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางไว้ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขในระยะหลังก็เป็นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น การขยายและจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นเท่านั้น จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณ (Quantitative Change) เท่านั้น หากได้มีการเปลี่ยนปฏิรูปโครงสร้างใหม่ทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ได้เปลี่ยนแปลงผิดแผกไปจากเดิมมากมายแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการเมืองได้เปลี่ยนระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย จึงก่อให้เกิดการลัดเลาะระหว่างคุณค่าเชื่อดั้งเดิมอย่างเก่าและอย่างใหม่ โดยเฉพาะหัวหน้าหน่วยงานบางคนยังคงมีทัศนคติที่ฝังแน่นอยู่กับแนวความคิดเดิมที่ว่า หน่วย

งานเป็นเสมือนอาณาจักรของตน จึงขาดความกึกก้องที่จะสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ทางกึ่งมุ่งที่จะขยายหน้าที่ และวัตถุประสงค์ของตนออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งเป็น การสร้างอาณาจักรทางการบริหาร (Empire of Administration) จนกระทั่งไป กว้างขวางข้ามชอนกับหน่วยงานอื่น การขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของตนให้ กว้างขวางขึ้นนี้ ก็เพียงแต่หวังที่จะให้โตมาซึ่งงบประมาณมากขึ้น เจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น อัน จะเป็นการเพิ่มอำนาจและชื่อเสียงของตนให้แผ่กระจายกว้างยิ่งขึ้น และเพื่อที่จะได้เป็น ที่ยอมรับของสังคมทั่วไปว่า หน่วยงานของตนมีความสำคัญ

การขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของหน่วยราชการต่าง ๆ กระทำไปโดยง่ายยิ่งขึ้น เมื่อหน่วยงานที่เป็นศูนย์อำนาจการในระดับต่าง ๆ ไม่สามารถควบคุมและประสานงานให้ กรมต่าง ๆ ได้ เพราะใครรวมเอางานขึ้นปฏิบัติการเข้าไว้มากเกินไป จึงทำให้งานเกี่ยว กับนโยบาย แผนการประสานงานและติดตามผลออกไป ยิ่งกว่านี้ ยังไม่มีกฎหมายฉบับใด ที่ระบุถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละกรมไว้อย่างชัดเจนเลย กรม ต่าง ๆ เป็นผู้กำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของตนเอง ซึ่งต่างก็ระบุไว้อย่างกว้าง ๆ และเฉพาะที่จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของตนเท่านั้น

ต่อมารัฐบาลได้มีนโยบายที่จะพัฒนาชนบทอย่างจริงจังแล้ว รัฐบาลก็ได้มีการปรับ ปรุงหน่วยงานต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2506 แต่ การปรับปรุงดังกล่าวยังไม่สอดคล้องตอกกันนัก เพราะหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังคง กระจุกกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ แมว่ารัฐบาลจะได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงาน ต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนของกรมการพัฒนาชุมชน คณะกรรมการ กลางเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น แต่การดำเนินงานในรูปคณะกรรมการไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะกรมต่าง ๆ ไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร ทางมุ่งที่งานของตนเป็นใหญ่แต่ฝ่ายเดียว โดยมุ่งที่ขยายงานของตนให้กว้างขวางขึ้น เพื่อหวังที่โตมาซึ่งทรัพยากรที่รัฐบาลได้ทุ่มเท มาในกิจกรรมพัฒนาชนบท นอกจากนี้แล้วยังมีรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือ ภัย เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น เป็นต้น และยังสามารถกู้เงินจาก ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชียได้อีกด้วย หน่วยงานใดที่ได้รับความช่วยเหลือจาก ต่างประเทศมาก โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกา ก็สามารถขยายหน่วยงานให้กว้าง

ขวางได้ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า ความช่วยเหลือจากต่างประเทศก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการก้าวก้าวข้ามข้อกันในปัจจุบันนี้ มีหน่วยราชการหลายหน่วยรับผิดชอบในกิจกรรมอย่างเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ดี แม้วางหน่วยงานต่าง ๆ จะมุ่งขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของตนให้กว้างขวาง ครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกันทั้งหมด เพื่อจะได้ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยหน่วยงานอื่น กลายเป็นหน่วยงานที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง (Self Contained Organization) แต่ทรัพยากรมีอยู่จำกัด ไม่สามารถกระจายแจกจ่ายให้หน่วยงานทั้งหมดได้อย่างเต็มที่ แม้วางหน่วยงานจะสามารถแสวงหาทรัพยากรบางอย่างจากความช่วยเหลือของรัฐบาลต่างประเทศได้ก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่า หน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การถูกควบคุมโดยทรัพยากรที่จำกัด ดังนั้น ลักษณะหน้าที่และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท จึงมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ ขั้วข้ามก้าวก้าวซึ่งกันและกัน และเป็นองค์ประกอบสนับสนุนเกี่ยวเนื่องกัน ดังนั้น ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงมีทั้ง 2 ลักษณะ เช่นกัน คือ

1.1 ความสัมพันธ์แบบร่วมมือซึ่งกันและกัน

1.2 ความสัมพันธ์แบบแข่งขันซึ่งกันและกัน

1.1 ความสัมพันธ์แบบร่วมมือซึ่งกันและกัน กล่าวคือในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานไม่อาจจะดำเนินการได้ด้วยตนเอง เพราะความจำกัดในเรื่องทรัพยากร เช่น งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เจ้าหน้าที่ชำนาญการ เป็นต้น จึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือช่วยเหลือจากหน่วยงานที่มีทรัพยากรที่หน่วยงานนั้นต้องการ และถ้าหน่วยงานนั้นมีความขาดแคลนทรัพยากรที่ต้องการมากเท่าใด ก็จะต้องขอความร่วมมือหน่วยงานที่มีทรัพยากรนั้นมากขึ้นเท่านั้นด้วย ดังนั้น ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือนี้อาจเป็นได้ทั้งแบบทางการและไม่ทางการ หรืออาจเป็นชั่วคราวชั่วคราว เฉพาะโครงการหรือเป็นประจำก็ได้ แล้วแต่ว่าความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรจะมีมากน้อยเพียงใด และกระบวนการของความสัมพันธ์เชิงร่วมมือนี้มีอยู่ 3 แบบ คือ

- 1.1.1 แบบให้ฝ่ายเดียว
- 1.1.2 แบบแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน
- 1.1.3 แบบรวมโครงการเดียวกัน

1.2 ความสัมพันธ์เชิงแข่งขันซึ่งกันและกัน การที่หน่วยงานมากมายเกี่ยวกับ
 ในกิจกรรมพัฒนาชนบท และได้มีการเข้าซ้อนกันในพื้นที่และวัตถุประสงค์ ซึ่งเนื่องมาจาก
 การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานและการวางแผนจัดตั้งหน่วยงานที่ไม่มีประสิทธิ
 ภาพ จึงมีส่วนผลักดันให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์ซ้ำซ้อนกันมีความสัมพันธ์เชิง
 แข่งขันกัน เพื่อแสวงหาทรัพยากรต่าง ๆ เช่น งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เจ้าหน้าที่และ
 เพื่อให้เป็นที่ยอมรับจากสังคม รัฐบาล รัฐสภา สำนักงบประมาณ สำนักงาน กพ. และ
 แหล่งที่มาของทรัพยากรอื่น ๆ เช่น ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และธนาคารโลก
 เป็นต้น โดยต่างจะแข่งขันกันให้บริการหรือผลิตผลงานของตนให้เป็นที่พอใจแก่ผู้รับบริการ
 มากที่สุดและดีที่สุด ดังนั้น การแข่งขันระหว่างหน่วยงานจึงมีอยู่ 3 ลักษณะ คือ

- 1.2.1 การแข่งขันในการให้บริการหรือผลิตผลงาน
- 1.2.2 การแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร
- 1.2.3 การแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและความอยู่รอด

และการแข่งขันระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์ซ้ำซ้อนกันนี้ นอกจาก
 เป็นเครื่องถ่วงการทำงานของหน่วยงานเหล่านั้นแล้ว ยังเป็นสาเหตุของการสิ้นเปลืองเวลา
 ทรัพยากรและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก และทำให้ความสำคัญของผลประโยชน์ส่วนรวมลด
 น้อยลงกว่าที่ควรจะเป็นด้วย

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการพิสูจน์ยืนยันอย่างดีในข้อสมมุติฐาน 2
 ข้อ ที่ว่าถึงความสัมพันธ์แบบรวมมือและแบบแข่งขัน คือ

"หน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การหนึ่งยังมีลักษณะที่สอดคล้องกับอีกองค์
 การหนึ่งมากเท่าใด ก็ยังมีความสัมพันธ์แบบรวมมือกันมากขึ้นเท่านั้น และถ้าองค์การหนึ่ง
 ยิ่งขาดแคลนทรัพยากรที่ต้องการมากเท่าใด องค์การนั้นก็ยิ่งให้ความร่วมมือกับองค์การ
 ที่ให้ทรัพยากรมากขึ้นเท่านั้น" และ "องค์การหนึ่งยังมีหน้าที่และวัตถุประสงค์คล้ายกับ

อีกองค์การหนึ่งมากเท่าใด ก็ยิ่งมีความสัมพันธ์แบบแข่งขันมากขึ้นเท่านั้น และอาจทำให้ผลประโยชน์ส่วนรวมมีความสำคัญลดน้อยลงไปด้วย"

2. ข้อเสนอแนะ

ในการที่จะปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในระบบบริหารราชการไทยดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่หน่วยงานมีหน้าที่และวัตถุประสงค์ซ้ำซ้อนกันอยู่มากมายนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ เป็นหัวใจสำคัญ ซึ่งวิธีการที่จะให้มีการปรับปรุงแก้ไขที่ดีที่สุด และถูกต้องที่สุดก็คือการให้มีการปรับปรุงองค์การใหม่ (Reorganization) โดยเฉพาะต้องมีการเปลี่ยนแปลง จัดโครงสร้างทางการบริหารเสียใหม่ และให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของชาติด้วย

แม้ว่าภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 แล้ว จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรมเสียใหม่ เมื่อปี พ.ศ. 2515 แต่การปรับปรุงดังกล่าวก็ยังคงมีลักษณะเหมือนกับการปรับปรุงครั้งก่อน ๆ ยังหาได้สามารถแก้ไขปัญหาคอขวดต่าง ๆ ให้หมดสิ้นไปได้ไม่ เพราะในการปรับปรุงแก้ไขดังกล่าว การเมืองยังมีอิทธิพลอยู่เหนือเหตุผลทางค่านประสิทธิภาพ และการประหยัด ลักษณะการขยายปรับปรุงยังคงดำเนินตามแบบวิธีเดิมอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการเพิ่มอัตรากำลังตามหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วไปยังคงปฏิบัติกันอย่างกระจัดกระจาย เจริญจาดอร่องแยกต่างหากจากกัน และการปรับปรุงยกฐานะหน่วยงานจากแผนกเป็นกองเป็นกรม เป็นกระทรวงนั้น ก็ยังมุ่งถึงการปรับปรุงยกฐานะของตำแหน่งและตัวบุคคลนั่นเอง แต่คุณภาพและผลงานหาได้เกิดขึ้นตามเท่าที่ควรไม่ อุปสรรคข้อขัดข้องในการบริหารราชการทั้งหลายที่ได้เรื้อรังมานานแล้ว ก็ยังคงนับวันยิ่งจะทวีคูณขึ้นเรื่อย ๆ

ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่า ควรให้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบบริหารราชการเสียใหม่ และในการแก้ไขปรับปรุงนี้ จากการที่ได้พิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคในทางการบริหารดังกล่าวข้างต้น จึงขอเสนอแนวทางปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการใหม่ดังนี้ คือ

2.1 ในการปรับปรุงนี้ เบื้องแรกที่จะต้องนำมาพิจารณาก่อน คือ ต้องเปลี่ยนแปลงรากฐานทัศนคติ คุณค่าความเชื่อถือในทางการบริหารราชการเสียใหม่ก่อน กล่าวคือ ต้องเปลี่ยนจากการเอาเหตุผลทางด้านการเมืองอยู่เหนือเหตุผลทางด้านประสิทธิภาพและการประหยัด มาเป็นว่าจะต้องยึดถือเอาหลักประสิทธิภาพและการประหยัดเป็นคุณค่าสูงสุดอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ และเปลี่ยนคติทางการบริหารราชการที่มุ่งในด้านความมั่นคงของบ้านเมือง และความสงบเรียบร้อยของสังคมมาเป็นคติเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ซึ่งในการแก้ไขปัญหาลเหล่านี้ ผู้นำทางการเมืองจะมีราชการในส่วนสำคัญยิ่งที่เดียว ที่จะพยายามสร้างสรรค์และรักษาคุณค่าและเป้าหมายใหม่ทางการบริหารนี้ให้แน่ชัดและมั่นคงได้

2.2 พิจารณาปรับปรุงแก้ไขการจัดหน่วยราชการเสียใหม่ (Reorganization) โดยพิจารณาจัดกลุ่มงานในระดับกระทรวง ทบวง กรม เสียใหม่ ซึ่งจะต้องมีการโยกย้ายหรือแยกกลุ่มกันให้เหมาะสม ซึ่งการจัดหน่วยราชการใหม่นี้จำเป็นต้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์และแนวนโยบายของรัฐบาล สำหรับปัจจุบันนี้ประเทศไทยได้มีนโยบายที่จะเร่งรัดพัฒนาประเทศอย่างขนานใหญ่ เพราะยอมเป็นที่ประจักษ์กันอยู่คืออยู่แล้วว่า พัฒนาการในด้านต่าง ๆ นั้น เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของสังคมและประเทศชาติ และการพัฒนาประเทศนี้ จำต้องทำการพัฒนาทุก ๆ ด้าน มิใช่เฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น ส่วนการที่จะเน้นหนักการพัฒนาด้านใดก่อนหลังและมากน้อยกว่ากันนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งจะต้องพิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสมของสถานการณ์

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาในแต่ละด้านเป็นไปอย่างสอดคล้องมีความสัมพันธ์แบบเกื้อกูลซึ่งกันและกันได้ จึงจำเป็นต้องมีองค์การกลางที่มีสมรรถภาพเข้มแข็งเป็นศูนย์กลางวิเคราะห์ กำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาประเทศประเมินและควบคุมการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ให้ประสานสัมพันธ์กัน และในการนี้ศูนย์วางแผนนี้จะต้องทำหน้าที่กำหนดแนวงบประมาณให้แก่กระทรวง ทบวงกรมทั้งหลาย โดยคำนึงถึงกำลังเงิน ทรัพยากร และลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะหลีกเลี่ยงการ "มีอัครยาวสาวไค้สาวเอว" และการแสวงงอิทธิพลโดยอาศัยอิทธิทธิในอำนาจอนุมัติในกิจการต่าง ๆ ดังนั้น ศูนย์วางแผนนี้จึงจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับฐานะการเงิน

และทรัพยากรเป็นอย่างดี และทั้งนี้จะต้องศึกษาหาข้อมูลทางจัดหาเงินทรัพยากร สำหรับโครงการขั้นต่อไปในอนาคตด้วย และองค์กรกลางเช่นว่า ควรมีฐานะและหน้าที่ทำนองสภาพพัฒนาการอย่างชาติ โดยปรับปรุงสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเสียใหม่ ให้เป็นองค์กรที่สามารถกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาประเทศได้อย่างแท้จริง โดยแผนนั้นจะต้องระบุถึงว่าใครทำอะไร เมื่อไร ที่ไหน ทำไปและอย่างไร (who, what, when, where, why and how) เพราะถ้าไม่มีลักษณะเช่นนี้แล้ว ก็หาใช่แผนไม่ มักจะเป็นแต่เพียงนโยบายเท่านั้น

2.3 เนื่องจากการพัฒนาประเทศจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ในแต่ละช่วงของการพัฒนาที่ควรมีการปรับปรุงหน่วยราชการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอยู่เสมอด้วย จึงเห็นได้ว่าการจัดปรับปรุงงานและการแก้ไขปัญหาในการบริหารไม่มีขอบเขตสิ้นสุด เพราะจะต้องมีการวางแผนวิเคราะห์งานต่อเนื่องกันไปเสมอ จึงเห็นว่าควรมีการจัดตั้ง "สำนักงานปรับปรุงระบบบริหาร" ขึ้นใหม่ โดยเป็นหน่วยงานที่อยู่ในระดับอำนาจการบริหารชั้นสูงของชาติ เช่น สำนักงานนายกรัฐมนตรี ซึ่งคิดว่าคงจะได้ผลดีกว่าที่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางบริหารขึ้นครั้งใด จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงขึ้นครั้งหนึ่ง เพราะคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นนี้ไม่สามารถพิจารณาปัญหาและอุปสรรคได้อย่างละเอียดถี่ถ้วนได้ อันเนื่องมาจากมีระยะเวลาจำกัด และคณะกรรมการที่แต่งตั้งส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการในสังกัดหน่วยงานต่าง ๆ ก็อาจจะมีความคิดเห็นที่ลำเอียงได้ และ "สำนักงานปรับปรุงระบบบริหาร" ที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีหน้าที่สำคัญก็คือ

- 1) ประสานงานและร่วมใจวางระบบงานในการวางแผนปรับปรุงองค์การและการปฏิบัติงานรัฐบาลทั้งหมด
- 2) ติดตามแผนพัฒนาเพื่อทำให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยให้สัมพันธ์กับการขยายตัวของกิจกรรมของรัฐ และความเปลี่ยนแปลงของความต้องการต่าง ๆ
- 3) เสนอรายละเอียดแผนปรับปรุงการบริหารอันเป็นส่วนเพิ่มเติมจากแผนปรับปรุงอย่างกว้าง ๆ

4) ทำการศึกษาวิเคราะห์แบบของโครงการ และระบบงานและช่วยสนับสนุนให้หน่วยราชการต่าง ๆ รู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเอง¹

2.4 ในการปรับปรุงหน่วยราชการ นอกจากจะจัดกลุ่มหน่วยราชการที่มีสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันให้อยู่ในกระทรวงเดียวกันแล้ว ยังจะต้องทำการปรับปรุงเสริมสร้างให้ศูนย์อำนาจการในแต่ละระดับของโครงสร้างสามารถทำหน้าที่วางแผน ควบคุมและประสานงานระหว่างหน่วยราชการให้ดำเนินไปอย่างสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น ในระดับเหนือกระทรวง สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์อำนาจการ ระดับกระทรวงมีสำนักงานปลัดกระทรวงเป็นศูนย์อำนาจการ เป็นต้น ดังนั้น ศูนย์อำนาจการดังกล่าวจึงควรประกอบไปด้วยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวกับการวางแผน ควบคุม กำกับนโยบาย(Policy Control) และการประสานงานเท่านั้น ส่วนหน่วยงานที่ไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวคือ เป็นหน่วยงานปฏิบัติก็ควรแยกไว้ ในหน่วยงานที่อื่นเสียให้หมดสิ้น เพื่อจะได้ไม่ก่อให้เกิดการซ้ำซ้อนได้ และสิ่งที่จำเป็นและสำคัญที่สุดคือ จะต้องมีการกำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของกระทรวงและส่วนราชการภายในกระทรวงต่าง ๆ ให้รัดกุมแน่นอน ชัดเจนและเข้าใจง่าย เพื่อป้องกันมิให้มีการก้าวท้าวซ้ำซ้อนกันอีก และในการดำเนินงาน หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ต่างก็จะจัดทำโครงการต่าง ๆ ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนขึ้น โดยแต่ละหน่วยงานจะต้องระบุไว้อย่างแน่ชัดในโครงการแต่ละอันของตนว่า จะต้องอาศัยการสนับสนุนหรือการดำเนินงานจากส่วนราชการอื่น ๆ อะไรบ้าง อย่างไรบ้าง ทั้งนี้ เพื่อจะได้เป็นพื้นฐานสำคัญต่อไปในการประสานโครงการต่าง ๆ เข้าด้วยกันให้เหมาะสมในรูปของโปรแกรม

2.5 สำหรับงานพัฒนาชนบทนั้น เนื่องจากงานพัฒนาชนบทมีกิจกรรมที่กว้างขวาง จำต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญหลายสาขาเข้าประกอบกันและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน แต่กิจกรรมต่าง ๆ ในด้านการพัฒนาชนบท มีหน่วยงานเกี่ยวข้องอยู่หลายหน่วยงาน และต่าง

¹ จันทรแรมศิริโชค จันทรทัต ม.ร.ว., "การปรับปรุงการบริหารงานของรัฐ ในประเทศที่กำลังพัฒนา," วารสารการบริหาร, 4 (สิงหาคม, 2513), หน้า 61.

ก็กระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ โดยต่างก็มีจุดประสงค์หรือเป้าหมายของตนเอง ไม่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ในการพัฒนาชนบทเลย การดำเนินงานพัฒนาชนบท จึงไม่มีการประสานงานหรือร่วมมือกันเท่าที่ควร ดังที่กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ เพราะโครงสร้างในทางการบริหารและคติทางการบริหารยังคงเป็นแบบเดิมคือ มุ่งที่จะรวมอำนาจไว้กับส่วนกลาง โดยมุ่งที่จะเน้นในด้านการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความมั่นคงของสังคมเป็นหลัก แต่การบริหารการพัฒนานั้นต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจ ความสำเร็จของการพัฒนามิได้ขึ้นอยู่กับวิธีการใช้อำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ หากแต่ขึ้นอยู่กับวิธีการชักจูงใจให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจกับรัฐบาลในการช่วยกันพัฒนา

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหานี้ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาคเสียใหม่ เพื่อจะได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นสมานฉันท์ (Harmonious) มีสามัคคีธรรม (Group effort) และมีประสิทธิภาพสูงสุด (Utmost output) เป็นประการสำคัญ

จึงเห็นว่าควรจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างหน่วยงานในกิจกรรมพัฒนาชนบท เพื่อให้เกิดระบบการร่วมมือระหว่างองค์การ (System of Inter - Organization co-operation) ซึ่งคณะกรรมการนี้ควรประกอบไปด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นศูนย์กลางอำนวยความสะดวกประสานงานในแต่ละระดับ กล่าวคือ

- 2.5.1 ในระดับส่วนกลาง ซึ่งปัจจุบันนี้กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงหลักที่สำคัญในการบริหารงานภูมิภาค แต่เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีขอบข่ายงานที่กว้างขวางมาก มีทั้งงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยมั่นคง และงานด้านการให้สวัสดิการ สวัสดิการแก่ประชาชน ดังนั้น งานบางอย่างจึงไม่เกี่ยวข้องกันเลย จึงจำเป็นต้องมีที่ซึ่งจะมีการปรับปรุงจัดแบ่งกลุ่มงานในกระทรวงเสียใหม่ โดยให้เปลี่ยนหลักการที่ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก ในการรักษาความสงบเรียบร้อย มาเป็นกระทรวงหลักในการพัฒนา

ชนบทควย หรืออาจจะรวบรวมงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท ที่อยู่ในกรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมประชาสัมพันธ์ และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทขึ้นเป็นทบวงพัฒนาชนบท เพื่อจะได้ เป็นหลักหรือศูนย์กลางอำนวยความสะดวกในการวางแผนติดตามและประสาน งานในการพัฒนาชนบท

ทบวงพัฒนาชนบทนี้จะมีคณะกรรมการพัฒนาชนบท ซึ่งจะประกอบ ไปด้วยอธิบดีจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท หรือถ้าอธิบดีมีจำนวนมากเกินไป ก็อาจจะมีการกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ ชั้นผู้ใหญ่จากกระทรวงต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท มาเป็นกรรมการประจำในคณะกรรมการพัฒนาชนบท เพื่อจะได้ไม่ ทำให้จำนวนคณะกรรมการมีมากเกินไป ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ จะ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผนควบคุมและกำหนดแนวทางที่จะ ประสานงานร่วมกันในโครงการต่าง ๆ โดยการให้มีการปฏิบัติ ร่วมกันในลักษณะที่ค่าใช้จ่ายร่วมกันด้วย (Cost sharing) ใน การดำเนินงานพัฒนาชนบท

- 2.5.2 สำหรับในส่วนภูมิภาคนั้น ก็ควรที่จะมีการปรับปรุงการบริหารงาน ใหม่ โดยมุ่งให้ผู้บริหารราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งปัจจุบันมี ลักษณะเป็นนักปกครองมากกว่าเป็นนักบริหารพัฒนา และการบริหาร งานก็ขาดหลักการที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเป็นใหญ่ เมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงตัวบุคคล โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด นโยบายและ แผนการที่จะดำเนินการ ก็จะเปลี่ยนแปลงไปด้วย จึงทำให้เกิด สิ้นเปลืองและต้องการพัฒนาชนบทไม่ต่อเนื่องก้าวหน้าไปอย่าง รวดเร็วได้ โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่น

ดังนั้น จึงควรปรับปรุงการปกครองบริหารราชการส่วนภูมิภาค เสียใหม่ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถทำหน้าที่ควบคุม ประสานงานการพัฒนาชนบทในพื้นที่ของจังหวัดนั้น ในลักษณะที่เป็น

สมานฉันท์และมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือแนวทางการดำเนินงาน เมื่อเปลี่ยนตัวบุคคล ซึ่งขอเสนอแนวทางแก้ไขดังนี้คือ

2.5.2.1 ควรได้มีการปรับปรุงแรงแงและมอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคเสียใหม่ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีเอกภาพในการบริหารงานอย่างแท้จริง โดยเพิ่มอำนาจให้ผู้อำนวยการในกรณีวินิจฉัยสั่งการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับส่วนเสียของท้องถิ่นและประชาชนได้ทุกเรื่อง โดยไม่ต้องขออนุมัติจากกระทรวง ทบวงกรม ในส่วนกลางอย่างปัจจุบัน

สำหรับเขตหรือภาคนั้นก็ควรจะยกเลิก เพราะการตั้งเขตหรือภาคก็เปรียบเสมือนเป็นการสร้างมณฑลแบบใหม่ ในส่วนภูมิภาค แม้ในทางเทคนิคไม่มีหน้าที่ปกครองบริหาร แต่พฤตินัยกลับเป็นการสร้างอิทธิพลของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ให้กว้างขวางในภูมิภาค ทำให้การปกครองบริหารของคณะกรรมการจังหวัดเสื่อมลง ชาติความเคียดชังและลำซา จึงควรเลิกเขตและภาคเสีย โดยให้เจ้าหน้าที่เขตและภาค ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการในสายงานต่าง ๆ ไปประจำทำหน้าที่อยู่ในสำนักงานจังหวัดเสีย

2.5.2.2 สำหรับหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่กับส่วนกลางที่มีภารกิจดำเนินงานในจังหวัด เช่น ไฟฟ้า การประปา ทางหลวง แณนดิน ชลประทาน ฯลฯ ก็ควรอยู่ร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือจังหวัดโดยตรง โดยมอบการปกครองบังคับบัญชาให้ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด เชียงเกี่ยวกับส่วนราชการประจำจังหวัดทั้งหมด เมื่อหน่วยราชการต่าง ๆ

มาขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นจำนวนมากเช่นนี้ ก็จะทำให้เป็นการเพิ่มขอบข่ายการควบคุม (Span of Control) ของผู้ว่าราชการจังหวัดกว้างขวางขึ้น ฉะนั้น จึงควรให้แมงงานออกเป็นกลุ่มหรืองานในแต่ละกระทรวง ก็ให้กระทรวงต่าง ๆ เลือกกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของกระทรวงนั้นมาทำหน้าที่ในคณะกรรมการจังหวัดร่วมปรึกษาหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัด แทนที่จะให้หัวหน้าส่วนราชการทุกกรมมาเป็นกรรมการจังหวัด และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงนี้จะทำหน้าที่บริหารงานควบคุม ประสานงาน แผนกต่าง ๆ ที่สังกัดในกระทรวงนั้นด้วย จนเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ว่าราชการจังหวัดลงไปด้วย

สำหรับงานทางด้านการพัฒนาชนบท ก็อาจจะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการประสาน งานพัฒนาชนบทในระดัจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการก็จะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการนี้จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย วางแผนควบคุม การประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน และต้องสอดคล้องกับแผนรวม (Master Plan) ของการพัฒนาชนบทของชาติด้วย

2.5.2.3 เห็นควรจัดตั้งสำนักงานจังหวัดขึ้น เพราะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ยังไม่มีสำนักงานนี้ ผู้ว่าราชการเป็นแต่เพียงสัญลักษณ์ของจังหวัด ไม่มีผู้บังคับบัญชาที่แท้จริงอยู่เลย ดังนั้น จึงควรมีสำนักรงานจังหวัดเพื่อจะได้เป็น

เครื่องมือของผูวาระชากรจังหวัดในการควบคุมติดตาม
ประเมินผลการดำเนินงานของโครงการต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้
ให้การวินิจฉัยสั่งการของผูวาระชากรจังหวัด มีความ
แม่นยำและถูกต้องยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้การประสานงาน
ของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำหรับอำเภอ นั้นแนวทางการปรับปรุงก็เช่นเดียวกับ
การปรับปรุงจังหวัด และในการพัฒนาชนบทนี้ควรจะมี
ส่งเสริมให้ประชาชนใ้รู้จักและสามารถใช้ความสามารถ
ของตนในการปกครองตนเองได้ ในการพัฒนาชนบทนี้
ในระยะแรกรัฐบาลอาจจะต้องทุ่มเททรัพยากรต่าง ๆ
เป็นจำนวนมาก แต่เมื่อยังพัฒนานานเท่าใด รัฐบาลก็จะ
ต้องลดค่าใช้จ่ายลงเท่านั้นด้วย ซึ่งก็หมายความว่า
องค์การปกครองท้องถิ่นเจริญเติบโตเข้มแข็งขึ้นเรื่อย ๆ
และการปกครองราชการส่วนภูมิภาคก็จะค่อย ๆ ลดน้อย
ลงไปเรื่อย ๆ เช่นกันในอัตราส่วนที่ผกผันกัน.