

ปัญหาหลักของการจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย

ในการพิจารณาวิเคราะห์ปัญหาหลักของการจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมของระบบซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับระบบราชการด้วย เพราะระบบราชการก็เป็นสถาบันหนึ่งซึ่งดำเนินงานอยู่ภายในระบบสังคมใหญ่ ปัจจัยแวดล้อมสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อการจัดองค์การและการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

สภาพทางเศรษฐกิจ

ระบบเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน เป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และระบบเศรษฐกิจแบบผสมซึ่งมีผลทำให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ ที่เกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันดุจลูกโซ่ นับตั้งแต่ปัญหาการกระจายรายได้ ปัญหาความยากจน ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน การคลังของประเทศ ปัญหาดังกล่าวเหล่านี้รัฐบาลที่ผ่านมาได้พยายามแก้ไข แต่ก็ยังไม่สำเร็จเนื่องจากปัจจัยสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาวะทางเศรษฐกิจในระยะ ๖ - ๗ ปีที่ผ่านมาไม่เอื้ออำนวย

นับตั้งแต่วิกฤตการณ์น้ำมันเมื่อปลายปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องดุลย์การค้าและการชำระเงินกับภาวะราคาสินค้าแพง การที่น้ำมันมีราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ มีผลทำให้ผู้ผลิตต้องเพิ่มต้นทุนและผู้บริโภคก็ต้องซื้อสินค้าในราคาแพงกว่าเดิม

ดูรายละเอียดใน รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ "เศรษฐกิจไทย ปี ๒๕๒๓ วิกฤตการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤตการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ" และ เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม "วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจไทย โดยพิจารณาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ", บทความสัมมนาทางวิชาการ วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย ๒๕๒๒ (กรุงเทพมหานคร : [ม.ป.ท.] , ๒๕๒๓)

ในขณะเดียวกัน การขาดดุลก็มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในปี ๒๕๒๕ คาดว่า ประเทศไทยขาดดุลถึง ๖๔,๐๐๐ ล้านบาท เทียบกับที่ขาดดุล ๖๕,๐๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๒๔ แม้ว่าจะได้มีการนำเอาแก๊ซธรรมชาติที่ขุดได้ในอ่าวไทยมาทดแทนการส่งน้ำมันเข้ามูลค่า ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทแล้วก็ตาม นอกจากนี้ภาวะหนี้สินของรัฐบาลยังเป็นปัญหาสำคัญสำหรับรัฐบาลในขณะนี้ พิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๒๔ ว่างบประมาณด้านชำระหนี้เงินกู้มีจำนวน ๑๗,๕๓๐.๕ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๕ ของงบประมาณทั้งหมด โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔๑.๕ ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่สูงกว่าอัตราการเพิ่มของรายจ่ายด้านใด ๆ ในงบประมาณปี ๒๕๒๔

ในด้านการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เท่าที่ผ่านมาได้มีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน สูงเกินกว่าความสามารถในการหารายได้เป็นจำนวนมาก กล่าวคือ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) ดุลเงินสดในงบประมาณขาดดุลโดยเฉลี่ยถึง ๑๗,๕๐๐ ล้านบาทต่อปี เทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ ๑๑,๖๐๐ - ๑๔,๓๐๐ ล้านบาทต่อปี สืบเนื่องจาก รัฐบาลมีโครงการพิเศษหลายโครงการ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจที่กระทบกระเทือน เนื่องจากประสบภัยธรรมชาติในช่วงปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมา นอกจากนี้รัฐบาลยังมีภาระในการจ่ายคืนเงินต้น และดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้น ในขณะที่ฐานะการเงินและการคลังของรัฐบาลอยู่ในขั้นวิกฤต เพราะงบประมาณรายจ่ายในปี ๒๕๒๕ สูงกว่างบประมาณรายรับจึงจำเป็นต้องหาเงินในส่วนที่ขาดมา ทำให้งบประมาณได้ดุลโดยส่วนหนึ่งมาจากการกู้เงินจากทั้งภายในและต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งมาจากการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากรหลายประเภท เพิ่มขึ้นซึ่งย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งกำลังประสบกับปัญหาค่าครองชีพที่สูงขึ้นอยู่แล้วทั้งโดยทางตรง

^๑ ค่าเฉลี่ยงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๔ ของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๓), หน้า ๕.

^๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๔ - ๒๕๒๘ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, ๒๕๒๔), หน้า ๗.

จากการสำรวจระดับราคา ปรากฏว่า มีอัตราการเพิ่มขึ้นอยู่ในเกณฑ์สูง โดยดัชนีราคาผู้บริโภคในปี พ.ศ.๒๕๒๓ ได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๒๕.๑ จากระดับเฉลี่ยในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งนับว่ามีอัตราสูงกว่าปีก่อน ๆ ที่ผ่านมา^๑ ทำให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำและคนยากจนตกอยู่ในฐานะลำบากมากขึ้นเพราะรายได้ของประชาชนเหล่านี้เพิ่มขึ้นน้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพหลายเท่าตัว

เมื่อพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจของไทยในอนาคตข้างหน้าแล้วก็ยังมีปัญหาอยู่มาก แม้ว่าจะมีการคาดการณ์ว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยในปี ๒๕๒๕ นี้จะดีกว่าปีที่ผ่านมาก็ตาม โดยคาดว่าในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ การส่งสินค้าออกจะมีอัตราการเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ ๑๘.๘๕ มีมูลค่า ๑๘๒,๐๐๐ ล้านบาท เปรียบเทียบกับการเพิ่มร้อยละ ๑๕ มูลค่า ๑๕๓,๐๐๐ ล้านบาท^๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยเฉพาะสินค้าด้านการเกษตรจะมีการส่งออกเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากสภาพดินฟ้าอากาศเอื้ออำนวยในฤดูกาลผลิตที่ผ่านมา (หลังจากประสบภัยธรรมชาติติดต่อกันหลายปี) ทำให้ปริมาณผลผลิตการเกษตรที่ได้มีมาก เช่น ผลผลิตข้าวในปี พ.ศ. ๒๕๒๔/๒๕ มีจำนวน ๑๘.๕๐ ล้านตัน เปรียบเทียบกับ ๑๗.๓๗ ล้านตัน ในปี ๒๕๒๓/๒๔^๓ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในปี ๒๕๒๔/๒๕ นี้ ปรากฏว่า ผลผลิตข้าวทั้งของประเทศไทยและประเทศที่เคยสั่งซื้อข้าว เข้าประเทศได้ปริมาณเพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการข้าวในตลาดโลกลดลง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประเทศไทยในฐานะเป็นผู้ส่งข้าวออกขายรายใหญ่รายหนึ่งของโลก และยังมีผลต่อราคาข้าวที่พ่อค้ารับซื้อจากเกษตรกรอีกด้วย

^๑ "Outlook For The Thai Economy in 1982," Bangkok Bank Monthly 23 (January 1982) : 35.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐-๑๑.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.

และทางอ้อม

โดยสรุปแล้วปัญหาทางเศรษฐกิจสำคัญที่รัฐบาลกำลังเผชิญอยู่ ได้แก่ ปัญหาเงินเพื่อ ปัญหาการขาดดุล ปัญหาฐานะการเงินและการคลังของรัฐบาลจะยังคงเป็นปัญหาต่อไป ปัญหาสำคัญอีกปัญหาหนึ่งที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญอย่างมากก็คือ ปัญหาราคาคาผลิตผลการเกษตรตกต่ำ ซึ่งเท่ากับเป็นการกระทบซ้ำเติมฐานะความเป็นอยู่ของชาวเกษตรกรซึ่งส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำอยู่แล้วและเกือบ ๑๐ ล้านคนที่อยู่ในฐานะยากจน ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคล เป้าหมายที่รัฐบาลปัจจุบันต้องการที่จะช่วยเหลือ แต่ความพยายามของรัฐบาลจะไม่ประสบผล หากปัญหาราคาคาผลิตผลการเกษตรไม่ได้รับการแก้ไขจากรัฐบาลอย่างจริงจังและจริงจัง และมีการปรับปรุงกลไกของรัฐในการพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

สภาพทางสังคม

ในช่วงระยะเวลา ๒๐ ปี ที่ผ่านมาของการพัฒนาประเทศได้ก่อให้เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจ และความเจริญทางด้านวัตถุเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทางด้านสังคม การเมือง กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นมาได้เร่งพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมมาก ทำให้ฐานอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็วในเขตเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ในขณะที่ระบบการผลิตของภาคเกษตรในชนบทได้เปลี่ยนจากการผลิตพออยู่พอกินมาเป็นการผลิตเพื่อการค้าและการส่งออก ก่อให้เกิดกลุ่มบุคคลอาชีพใหม่ขึ้นมา และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไปและภายใต้ระบบการเมืองภายใต้กลุ่มการเมือง - เศรษฐกิจที่ผูกขาดในระยะเวลาที่ผ่านมาทำให้การกระจายผลของการพัฒนาเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม (ดังกล่าวมาแล้วในบทที่ ๓) ทำให้คนในเมืองได้เปรียบคนในชนบทตลอดจนทำให้ปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในชนบทกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่เพิ่มความยุ่งยากในการแก้ไขมากขึ้นและต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากเพื่อการนี้

นอกจากนี้ในช่วงระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา ประชากรของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ ๓ ต่อปี ทำให้โครงสร้างประชากรของประเทศเปลี่ยนแปลงไป คือสัดส่วนของประชากรวัยเด็กมีมากกว่าสัดส่วนของประชากรวัยทำงาน^๑

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๘.

และครอบครัวที่มีบุตรหลายคนก็ประสบปัญหาภาระการเลี้ยงดูบุตรให้มีคุณภาพ นอกจากนี้ยังเป็นภาระหนักของรัฐบาลในการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสังคมด้านต่าง ๆ

การเพิ่มขึ้นของประชากรยังส่งผลกระทบต่อปัญหาอีกหลายประการ เช่น การขาดแคลนที่อยู่อาศัย การหาที่ดินทำกิน การอพยพย้ายถิ่นของประชาชนเข้ามาหางานทำในเมืองได้เพิ่มความแออัดในเมือง แหล่งเสื่อมโทรมมีมากขึ้น เป็นต้น แม้ว่ารัฐบาลจะได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ จนสามารถลดอัตราการเพิ่มประชากรลงเหลือร้อยละ ๒.๑ ก็ตามก็ยังนับว่าเป็นอัตราการเพิ่มที่สูงมาก

นอกเหนือจากปัญหาการเพิ่มของประชากรแล้ว การขยายตัวอย่างรวดเร็วในทางเศรษฐกิจในระยะเวลาที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความเจริญทางด้านวัตถุและการหลังไหลของวัฒนธรรมจากตะวันตกเข้ามาสู่ประเทศอย่างมาก มีผลทำให้เกิดปัญหาทางสังคม ซึ่งไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมแปลก ๆ จากต่างประเทศ เช่น การแต่งตัว เพศสัมพันธ์ เกิดวัตถุนิยมมากขึ้น เกิดความต้องการในสิ่งฟุ่มเฟือยมากขึ้น เป็นต้น วัฒนธรรม ค่านิยม สุขภาพจิตของประชาชนคนไทยจึงได้เสื่อมทรามลงมากในระยะหลายปีที่ผ่านมา ในขณะที่ปัญหาอาชญากรรมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ปัญหายาเสพติดก็ได้แพร่ขยายไปในหมู่เยาวชนไทยมากขึ้น ซึ่งล้วนบั่นทอนทรัพยากรแรงงานของชาติทั้งสิ้น

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของประเทศ แต่การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลและกลไกของรัฐยังเชื่องช้ากว่าการขยายตัวของปัญหาและยังขาดประสิทธิภาพ^๑ จำเป็นที่รัฐบาลต้องเร่งปรับปรุงกลไกของรัฐ (ระบบราชการ) ให้

^๑ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีอาชญากรรม ได้มีการสำรวจความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาความสงบเรียบร้อย ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่า ปัญหาอาชญากรรมเป็นปัญหาร้ายแรงที่ต้องรีบแก้ไข และเมื่อถามความเห็นเกี่ยวกับระดับความปลอดภัยว่าดีขึ้นหรือเลวลงในระยะเวลา ๑ - ๒ ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่าส่วนใหญ่ตอบว่าไม่มีความปลอดภัยเหมือนกับในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ดูรายละเอียดในสำเนียงนโยบายและแผนมหาดไทย, รายงานการวิจัยประเมินผล การปฏิบัติตามนโยบายการรักษาความสงบเรียบร้อย (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, ๒๕๒๔)

สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนได้ทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น

สภาพทางการเมือง

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลา ๕๐ ปี เทียบได้กับคนที่ย่างเข้าสู่วัยชราแล้ว แต่การเมืองระบอบประชาธิปไตยของไทยยังเปรียบเสมือนคนที่ร่างกายไม่เจริญเติบโตด้วยโรคภัยคุกคามตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาาระบบการเมืองไทยขาดเสถียรภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีถึง ๑๑ ชุด ภายในระยะเวลาเพียง ๖ ปี เฉลี่ยแล้วคณะรัฐมนตรีมีเวลาบริหารประเทศเพียงประมาณ ๕ เดือนครึ่ง ผลของการที่การเมืองไทยขาดเสถียรภาพทำให้การบริหารประเทศขาดความต่อเนื่องในด้านนโยบายการบริหารการพัฒนาประเทศ ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลที่อยู่ในระยะจัดทำแผนพัฒนาฯ ไม่เคยอยู่จนถึงระยะเวลาเริ่มใช้แผนพัฒนาฯ เลย (ยกเว้นในสมัยรัฐบาลทหารของจอมพลถนอม กิตติขจร) และในระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การบริหารประเทศแทบจะอยู่สภาวะชะงักงัน เพราะข้าราชการต่างคอยดูว่า รัฐบาลใหม่จะมีนโยบายใหม่ ๆ อะไร เนื่องจากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมักจะไม่ค่อยสนใจที่จะดำเนินตามนโยบายแผนงานโครงการของรัฐบาลชุดก่อน แต่จะกำหนดนโยบายแผนงานโครงการใหม่ขึ้นมาอีก ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่องอันเป็นผลเสียต่อการบริหารการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง

ในขณะที่สถาบันทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอยู่ในสภาพล้มลุกคลุกคลานตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น สถาบันราชการกลับได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอย่างต่อเนื่องเสมอมา สะสมความรู้ ความชำนาญด้านต่าง ๆ ไว้ และกลายเป็นสถาบันเดียวที่มีบทบาทในระบบการเมืองไทยอย่างมากและ เป็นกลุ่มที่เข้ามารับผิดชอบและผูกขาดการเมือง และการแก้ไขปัญหาของสังคม เพียงกลุ่มเดียว

๑ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ข้าราชการผู้ชำนาญการ (technocrat) ได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศมาก นับตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๕ รวมตลอดถึงการร่างนโยบายพัฒนาชนบท การจัดทำแผนงานโครงการพัฒนาชนบทยากจนของรัฐบาลชุดปัจจุบันด้วย

แม้ว่าในปัจจุบัน จะได้มีนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง เข้ามาบริหารประเทศ ด้วยก็ตามแต่ก็มักจะถูกครอบงำจากข้าราชการในการบริหารงานของกระทรวงต่าง ๆ เพราะ ข้าราชการเป็นผู้ที่ถือว่าชำนาญงานและมีข้อมูลต่าง ๆ พร้อมกว่านักการเมืองซึ่งไม่มีการ ตระเตรียมตัวให้พร้อมที่จะ เข้าดำรงตำแหน่ง โดยมักจะกล่าวว่าจะต้องศึกษางานก่อนจึงจะ แสดงนโยบายได้ ทำให้เป็นการง่ายแก่การที่จะถูกข้าราชการครอบงำ

นอกจากนี้ การที่สภาพการเมืองระเอบประชาธิปไตยขาดเสถียรภาพ ทำให้ ขาดกลไกควบคุมระบบราชการจากภายนอก เป็นผลให้การปฏิบัติงานของข้าราชการส่วน ใหญ่ จึงมุ่งสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชา เป็นสำคัญ เพราะเป็นผู้ที่สามารถบังคับการ ความก้าวหน้าทางราชการได้มากกว่าที่จะมีความรับผิดชอบต่อประชาชน การขาดความรับ ผิดชอบต่อสาธารณะ (public accountability) ของข้าราชการมีส่วนให้นโยบาย แผนงานโครงการของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ดังนั้น รัฐบาลจะต้องมุ่งเสริมสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ให้มี ประสิทธิภาพ โดยมีนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและ จริงจัง เพื่อลดบทบาทของระบบราชการลง เพราะการที่รัฐบาลจะหวังพึ่งกลไกของรัฐ หรือระบบราชการเพียงอย่างเดียว นอกจากจะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรแล้ว ยังเป็น การเพิ่มพูนอำนาจแก่ระบบราชการมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งแม้แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถหลุด พ้นจากการจากการครอบงำของระบบราชการได้

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองดังกล่าวมาข้างต้นมีผลกระทบ ต่อการจัดองค์การระบบราชการซึ่งถือเป็นระบบย่อยที่ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อม และ มีส่วนสำคัญต่อความไม่มีประสิทธิภาพขององค์การระบบราชการไทยในการบริหารงานพัฒนา ชนบท

ปัญหาหลักของการจัดองค์การบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย (ดูแผนภูมิที่ ๑)

๑. ปรัชญาการบริหารประเทศไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาชนบท

การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ เปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญเดียวกัน การรวมอำนาจนับว่ามีความจำเป็นในการบริหารประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นเอกรัฐ (unitary state) เช่น ประเทศไทย แต่การรวมอำนาจเกินขอบเขต (over-centralization) ย่อมนำไปสู่ปัญหาหลายประการโดยเฉพาะเมื่อประเทศกำลังมุ่งไปสู่การพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมและการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

ความสำเร็จของการพัฒนาย่อมมีกลไกสามฝ่ายร่วมกันปฏิบัติ คือ ๑) ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายและเป้าหมายของการพัฒนา ๒) ฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ๓) ฝ่ายประชาชน ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลจากการพัฒนาต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปฏิบัติตามแผนงานโครงการพัฒนาด้วยซึ่งกระทำได้ดีก็โดยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน ผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังแล้วการพัฒนาก็เป็นเพียงการหยิบยื่นหรือยัดเยียดให้แก่ประชาชนโดยไม่คำนึงถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งการพัฒนาในลักษณะนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงความล้มเหลวมาแล้วในอดีต

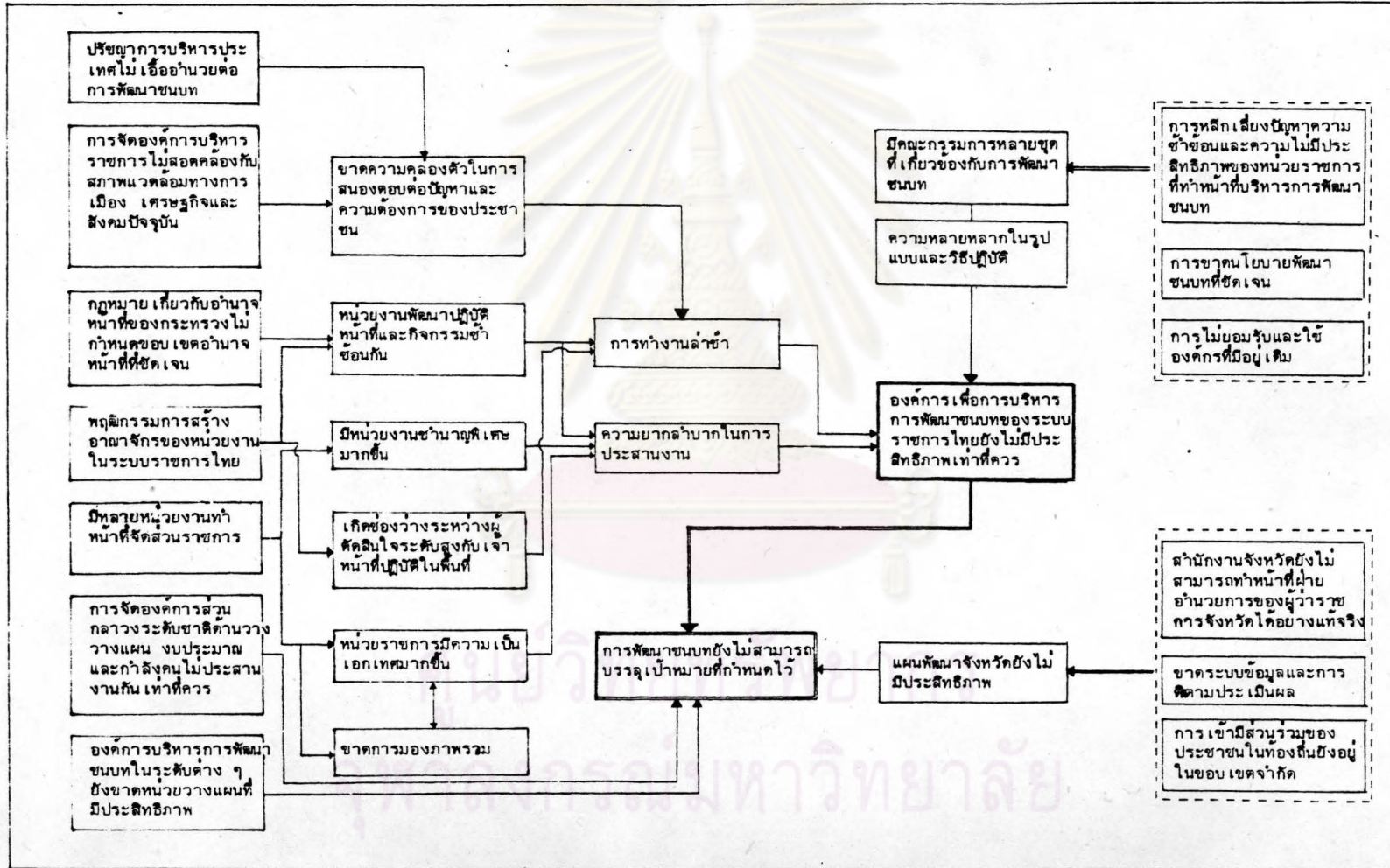
† การบริหารราชการไทยนับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕ มาจนกระทั่งทุกวันนี้ยังคงยึดถือปรัชญา "การรวมอำนาจ" เป็นหัวใจสำคัญ ทั้ง ๆ ที่สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก

การรวมอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลางในสมัยปฏิรูประบบราชการปี พ.ศ. ๒๔๓๕ นับว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับความอยู่รอดของประเทศซึ่งกำลังประสบภัยคุกคามจากประเทศยุโรปตะวันตกที่เข้ามาล่าอาณานิคมในแถบนี้ การจัดรูปแบบองค์การบริหารราชการในส่วนกลางโดยการจัดตั้งกระทรวงขึ้นมา ๑๒ กระทรวง ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปโดยสะดวกยิ่งขึ้น เป็นการเฉลี่ยอำนาจในการบริหารราชการให้แก่เสนาบดีทุกกระทรวง อีกทั้งยังเป็นการริเริ่มทำงานตามหน้าที่ แทนการทำงานตามพื้นที่ ดังเช่นในสมัยเดิมการจัดองค์การในรูปกระทรวงทำให้พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของอำนาจเพียงแหล่งเดียว แทนที่จะแตกกระจัดกระจายไปอยู่ตามกลุ่มขุนนางสำคัญ ๆ ดังแต่ก่อน เพราะ

แผนภูมิที่ ๑

โครงสร้างปัญหาหลักการจัดการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย

สภานวคล้อมทางเศรษฐกิจสังคมการเมือง



เสนาบดีทุกกระทรวงขึ้นกับพระมหากษัตริย์โดยตรงและยังทรงเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้ง
เสนาบดีทุกกระทรวง

หลังจากที่รัชการที่ ๕ ทรงจัดระเบียบราชการส่วนกลางเป็นระบบดีแล้ว จึง
ดำเนินการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใหม่เพื่อตั้งอำนาจที่จัดกระจายอยู่กับเจ้า
เมืองต่าง ๆ ให้มาอยู่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียวโดยทรงวางระบบเทศาภิบาลด้วย การรวม
หลายหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล (ในระยะแรกมี ๑๔ มณฑล) แต่ละมณฑลมีข้าหลวงเทศาภิบาล
ซึ่งส่วนกลางแต่งตั้งให้ออกไปเป็นผู้สำเร็จราชการ มีหน้าที่เป็นตัวแทนส่วนกลางในการบังคับ
บัญชาดูแลหัวเมืองทั้งปวง และรายงานข้าราชการต่าง ๆ ให้เสนาบดีเจ้ากระทรวงทราบเป็น
ระยะ ๆ ระบบเทศาภิบาลถือได้ว่าเป็นการขยาย "แขนขา" ของส่วนกลางลงไปยังระดับ
ล่าง ๆ (มณฑล เมือง อำเภอ) เพื่อให้ส่วนกลางสามารถควบคุมบังคับบัญชาคนในทุกระดับ
ได้เป็นครั้งแรก เพราะในแต่ละระดับจะมีตัวแทนจากส่วนกลางไปดูแล นอกจากนี้ยังทรง
ปรับปรุงกลไกการปกครองในระดับท้องที่ให้เข้มแข็ง โดยออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งถือเป็นแม่บทของการจัดการปกครองท้องที่ในปัจจุบัน โดยการ
จัดระเบียบในหมู่บ้าน ตำบล ให้มีตัวแทนดูแลกิจการต่าง ๆ ในท้องที่ และดึงบุคคลเหล่านี้
ให้เข้ามาอยู่ในวงราชการ โดยมีตัวแทนส่วนกลางในระดับอำเภอ จังหวัด มณฑล เป็นผู้ควบคุม
บังคับบัญชา

จากวิวัฒนาการของระบบราชการไทยโดยสังเขปดังกล่าวทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า
องค์การระบบราชการไทยนั้น กำเนิดขึ้นมาจาก "เบื้องบน" หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเกิดจาก
ความต้องการของผู้ปกครองในอันที่จะใช้เป็นกลไกควบคุมอำนาจของตนให้เป็นแนวเดียว
แห่งเดียวโดยไม่กระจายกระจายดังเช่นแต่ก่อน โดยมีสายการบังคับบัญชา (line of
hierarchy) ที่ลดหลั่นลงมาชัดเจน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาเกิดความมั่นใจว่า แบบแผน
การปฏิบัติจะเป็นแนวเดียวกัน จึงมีการกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติราชการ
มากมายจนก่อให้เกิดความล่าช้า นอกจากนี้จากวิวัฒนาการของระบบราชการไทยยัง
สะท้อนให้เห็นถึงปรัชญาการบริหารประเทศอีกประการคือ การรับใช้ชนชั้นผู้ปกครองหรือผู้
บังคับบัญชาของตนอย่างเดียว มิใช่เป็นองค์การที่สร้างขึ้นมารับใช้ประชาชน ดังนั้นจะ

เห็นได้ว่า แม้ว่าระบบราชการไทยจะมีอายุยืนยาวมาหลายทศวรรษแล้วก็ตาม ประชากรปกครองนี้ก็ยังคงฝังรากลึกสืบทอดต่อกันมาตลอดเวลา

การรวมอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลางทำให้รัชกาลที่ ๕ ทรงสามารถบริหารประเทศด้วยความคล่องตัวมากกว่าเดิม และรัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งนำมาใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการป้องกันประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในมากกว่าด้านการให้บริการทางสังคมแก่ประชาชน อย่างไรก็ตามในขณะนั้นมีประชากรทั้งหมดเพียงประมาณ ๘ ล้านคนและสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมก็ยังไม่สลับซับซ้อนเหมือนเช่นในปัจจุบัน ทำให้การบริหารประเทศโดยยึดหลักการรวมอำนาจยังเหมาะสมอยู่ แต่ในระยะ ๒๐ ปี ที่ผ่านมา ผลจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศทำให้สภาพแวดล้อมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นขอบเขตภารกิจของรัฐขยายออกไปมากขึ้น โดยนอกจากจะทำหน้าที่เดิมแล้ว (การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยและการจัดเก็บภาษี) ยังรับภารกิจการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปแบบดั้งเดิมทำให้ราชการส่วนกลางมีภารกิจเกินกำลังความสามารถ และงานด้านการตัดสินใจสั่งการเกือบทุกอย่างได้พุ่งไปให้ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้รับผิดชอบเพียงผู้เดียว ก่อให้เกิดความล่าช้าในการสั่งการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชน William D. Reeve วิจัยสภาพการบริหารของไทยไว้เมื่อ ๓๐ ปีก่อนว่า "กระทรวงต่าง ๆ ก็จมอยู่กับกองหนังสือที่เป็นเรื่องที่ไม่สลักสำคัญอะไรนัก หนังสือเหล่านี้เกือบทั้งหมดจะต้องผ่านไปตามลำดับชั้นไปจนถึงปลัดกระทรวงซึ่งมีงานเกินกำลังที่จะทำอยู่แล้ว"^๑

แม้ว่าคำวิจารณ์นี้จะเกิดขึ้นเมื่อ ๓๐ ปีก่อนก็ตามก็ยังสามารถนำมาใช้ได้กับการบริหารราชการไทยปัจจุบัน การรวมอำนาจนอกจากจะทำให้ขาดความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนแล้วยังเป็นการสกัดกั้นความคิดริเริ่มใหม่จากระดับ

^๑ William D. Reeve, Public Administration in Siam (London: Royal Institution of International Affairs, 1951), pp.38-39.

ล่างอีกด้วย แม้ว่าในระยะหลัง ๆ จะมีความพยายามในการกระจายอำนาจออกไปจากส่วนกลางก็ตาม แต่ก็กระทำได้ในอัตราที่เชื่องช้า และอำนาจที่กระจายไปจากส่วนกลางเป็นการเสริมสร้างราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเปรียบเสมือน "แขนขา" ของราชการส่วนกลางให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นมากกว่าที่จะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีอิสระในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นของตน

ในสภาพการณ์ปัจจุบันที่รัฐบาลต้องการพัฒนาฐานะของประชาชนชนบท โดยเฉพาะคนยากจนให้พออยู่พอกินและให้ประชาชนมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นนั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนผู้ที่รัฐบาลต้องการช่วยเหลือเป็นสำคัญด้วย เพราะการพัฒนาชนบทของไทยที่ผ่านมาเป็นในลักษณะ "การประชาสงเคราะห์" หรือการหยิบยื่นให้โดยหน่วยราชการของรัฐโดยมิได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาชนบทได้โดยอาศัยกลไกของรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยโดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ลงไปถึงองค์กรท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหารการพัฒนาชนบทให้ท้องถิ่นของตนมากขึ้น โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานพัฒนาของรัฐอย่างใกล้ชิด

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ความสำเร็จในการนำเอาหลักการรวมอำนาจมาใช้ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้กลายเป็นต้นตอของปัญหาในสมัยต่อ ๆ มาเมื่อสภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากแต่ปรัชญาของการบริหารประเทศของรัฐบาลต่อ ๆ มากลับมิได้เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จในการพัฒนาชนบทได้ถูกปิดกั้นจากส่วนกลางมาตลอดเวลา ส่วนทางกบนโยบายการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้แถลงไว้

๒. การจัดองค์การบริหารราชการไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

...จึงเห็นว่าการปกครองในบ้านเมืองเรา ซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้
ยังไม่เป็นวิธีปกครองที่จะให้การทั้งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว
ครั้นเมื่อล่วงมาถึงปัจจุบันนี้ บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลาย
เท่า การปกครองอย่างเก่านั้นก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้าน
เมืองหนักขึ้นทุกที

ข้อความดังกล่าวข้างต้นเป็นพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. ๒๔๓๐ ซึ่ง
มีความหมายสำหรับปัจจุบันอย่างมาก เพราะสภาพแวดล้อมทางด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย
ปัจจุบันมีความเจริญมากกว่าสมัยก่อนหลายเท่าตัว ประชากรก็มีจำนวนมากกว่าถึงประมาณ ๖
เท่า (ประชากรในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ มีประมาณ ๘ ล้านคน เทียบกับปัจจุบันซึ่งมีประมาณ
๔๗ ล้านคน) กิจกรรมต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น บทบาทและภารกิจของรัฐมีขอบ
เขตมากกว่าการรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ
ดั้งเดิม แต่ในปัจจุบันที่ยังครอบคลุมถึงกิจกรรมการพัฒนาประเทศด้วยโดยรัฐได้เข้าไปมีบท
บาทสูงในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

นับตั้งแต่ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างการจัดองค์การระบบราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.
๒๔๓๕ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้เป็นเวลา ๕๐ ปีแล้ว กล่าวได้ว่า ระบบราชการไทยยัง
ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ทั้งระบบอีกเลย การดำเนินการในระยะหลังปี พ.ศ.
๒๔๓๕ ก็เป็นเพียงการปรับปรุงเฉพาะส่วนเท่านั้น โดยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง และกรม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งก็เป็น
เพียงการเปลี่ยนแปลงในรูปการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในระบอบ
ประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงหลังจากนี้ก็ เป็นเพียง

๑ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรม
ราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๓๐

การเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมกระทรวงให้สอดคล้องกับภารกิจที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศ^๑ โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงที่โครงสร้างหลักขององค์การระบบราชการไทยแต่อย่างใด (ดูตารางที่ ๑๕)

จากตารางที่ ๑๕ จะเห็นได้ว่า การจัดองค์การในปัจจุบันยังคงจำลองรูปแบบเดียวกับสมัยรัชกาลที่ ๕ เพียงแต่ขยายจำนวนกระทรวงมากขึ้นเท่านั้น มิได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ แตกต่างไปจากเดิมมากนัก ในขณะที่สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของไทยได้ผันแปรไปอย่างรวดเร็วกว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการไทยก่อให้เกิดสภาวะความไม่สมดุลย์ในทางก ารบริหารประเทศที่รัฐเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงในกิจการต่าง ๆ ในสังคมอย่างกว้างขวาง กลไกของรัฐขาดความคล่องตัวในการสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ที่เพิ่มมากขึ้น เพราะปรัชญาการบริหารประเทศยังคงยึดถือ "การรวมอำนาจ" อย่างเหนียวแน่น องค์การปกครองท้องถิ่นมิได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาท เข้มแข็งแต่กลับถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างใกล้ชิดตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การทำงานของระบบราชการมักล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ สิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพขององค์การระบบราชการไทย ซึ่งมีได้รับการเอาใจใส่อย่างจริงจังจากผู้เข้ามาบริหารประเทศที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบราชการมาช้านานแล้ว

๓. กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงไม่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่

ชัค เจน

กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม นับตั้งแต่ปี ๒๔๗๖ เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงในลักษณะกว้าง ๆ ไม่มีขอบเขตที่แน่ชัด (ดูตารางที่ ๑๖)

^๑ วรเดช จันทรศร "การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหาอุปสรรคและแนวโน้ม" position paper ร่างแรก เสนอในการสัมมนาเรื่อง Thailand in the 1980's : Significant Issues, Problems and Projects จัดโดยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA) ๑๓-๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๒ คัดสำเนา หน้า ๒.

ตารางที่ ๑๕

การจัดองค์การระบบราชการไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๕-ปัจจุบัน

สมัยปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๔๓๕	หลักการเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง (พ.ศ. ๒๔๗๕)	ก่อนยุคแห่งการพัฒนา (ก่อน พ.ศ. ๒๕๐๔)	เริ่มยุคแห่งการพัฒนา (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๑๕)	ปัจจุบัน
๑. กระทรวงกลาโหม ๒. กระทรวงมหาดไทย ๓. กระทรวงการต่างประเทศ ๔. กระทรวงพระคลัง ๕. กระทรวงยุติธรรม ๖. กระทรวงเกษตรพาณิชย์ ๗. กระทรวงธรรมการ ๘. กระทรวงยุติการ ๙. กระทรวงมุรธาธิการ ๑๐. กระทรวงนครบาล ๑๑. กระทรวงวัง ๑๒. กระทรวงโยธาธิการ	๑. กระทรวงกลาโหม ๒. กระทรวงมหาดไทย ๓. กระทรวงการต่างประเทศ ๔. กระทรวงพระคลัง ๕. กระทรวงยุติธรรม ๖. กระทรวงเศรษฐการ ๗. กระทรวงธรรมการ	๑. สำนักนายกรัฐมนตรี ๒. กระทรวงกลาโหม ๓. กระทรวงมหาดไทย ๔. กระทรวงการต่างประเทศ ๕. กระทรวงการคลัง ๖. กระทรวงยุติธรรม ๗. กระทรวงเศรษฐการ ๘. กระทรวงศึกษาธิการ ๙. กระทรวงสหกรณ์ ๑๐. กระทรวงเกษตร ๑๑. กระทรวงสาธารณสุข ๑๒. กระทรวงคมนาคม ๑๓. กระทรวงวัฒนธรรม ๑๔. กระทรวงอุตสาหกรรม	๑. สำนักนายกรัฐมนตรี ๒. กระทรวงกลาโหม ๓. กระทรวงมหาดไทย ๔. กระทรวงการต่างประเทศ ๕. กระทรวงการคลัง ๖. กระทรวงยุติธรรม ๗. กระทรวงเศรษฐกิจ ๘. กระทรวงศึกษาธิการ ๙. กระทรวงพัฒนาการแห่ง ชาติ ๑๐. กระทรวงสหกรณ์ ๑๑. กระทรวงเกษตร ๑๒. กระทรวงสาธารณสุข ๑๓. กระทรวงคมนาคม ๑๔. กระทรวงอุตสาหกรรม	๑. สำนักนายกรัฐมนตรี ๒. กระทรวงกลาโหม ๓. กระทรวงมหาดไทย ๔. กระทรวงการต่างประเทศ ๕. กระทรวงการคลัง ๖. กระทรวงยุติธรรม ๗. กระทรวงพาณิชย์ ๘. กระทรวงศึกษาธิการ ๙. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๑๐. กระทรวงสาธารณสุข ๑๑. กระทรวงคมนาคม ๑๒. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ๑๓. กระทรวงอุตสาหกรรม ๑๔. ทบวงมหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๑๖

เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรฯ กระทรวงมหาดไทย
กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวง พ.ร.บ.	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงสาธารณสุข	กระทรวงศึกษาธิการ
จัดตั้งกระทรวง และกรม พุทธศักราช ๒๔๗๖	(งานด้านการเกษตรยังรวมอยู่กับกระทรวงเศรษฐกิจซึ่งมีหน้าที่บริหารการเศรษฐกิจ)	มีหน้าที่ในการปกครอง รักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักรและบริหารการสาธารณสุข	(ยังเป็นกรมสาธารณสุข สังกัดกระทรวงมหาดไทย)	มีหน้าที่บริหารการศึกษา กรมธรรมการและกรมศิลปากร
ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช ๒๔๘๔	มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร	มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ การปกครองท้องถิ่นและการประชาสัมพันธ์	— — —	มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาและการศิลปากร
ประกาศคณะปฏิวัติ เรื่อง ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตร การชลประทาน การประมง การปศุสัตว์ การป่าไม้ การพัฒนาที่ดินและการสหกรณ์	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น บำบัดทุกข์บำรุงสุข การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมการศึกษาและประกอบอาชีพ การส่งเสริมควบคุมและคุ้มครอง	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การควบคุมอาหารและยารวมทั้งสิ่งทีอาจเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพและความคุมกิจการพาชก	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

ตารางที่ ๑๖ (ต่อ)

กระทรวง พ.ร.บ.	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงสาธารณสุข	กระทรวงศึกษาธิการ
		โครงการใช้แรงงาน การรักษา ความสงบเรียบร้อยของประชา ชน การป้องกันสาธารณภัย การผังเมือง การโยธา และ การราชทัณฑ์		

ศูนย์วิทยพัทธยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนเปิดโอกาสให้หน่วยราชการระดับกรมกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองซึ่งเป็นการเอื้ออำนวยให้มีการสร้างอาณาจักรของหน่วยงานโดยการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ "บุกรุก" เข้าไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งได้ง่าย เพราะในเมื่อเค้าโครงใหญ่ของกระทรวงขาดกรอบที่แน่ชัดทำให้การกำหนดเค้าโครงระดับรองคือ กรมขาดความชัดเจนด้วย และการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมจึงเป็นไปในลักษณะต่างกรมต่างกำหนดโดยขาดภาพรวมของทั้งกระทรวงก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนอยู่ดังเช่นในปัจจุบันนี้ ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากงานพัฒนาชนบทซึ่งในแต่ละกิจกรรมมีหน่วยงานหลายกรมทั้งในกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวงรับผิดชอบอยู่ เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำ^๑ เป็นต้น

๔. พฤติกรรมการสร้างอาณาจักร

หลังจากที่ได้มีการปฏิรูประบบราชการไทยครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ แล้วระบบราชการไทยก็ได้ขยายตัวกว้างขวางออกไปเรื่อย ๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่จำเป็นด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และการป้องกันประเทศ การจัดเก็บภาษีอากรให้ได้มากขึ้น เพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจการดังกล่าวข้างต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ต้องพึ่งพิงระบบราชการเป็นสำคัญทั้งสิ้น การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ จึงเกิดขึ้นในระยะนี้ทำให้ระบบราชการต้องอาศัยคนมากขึ้นเพื่อมาประจำปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นนอกจากจะได้มีการส่งคนไปเรียนยังต่างประเทศแล้วยังได้มีการจัดตั้งสถาบันผลิตข้าราชการพลเรือนเพื่อผลิตคนให้แก่ระบบราชการไทย เป็นเหตุให้ระบบราชการไทยเริ่มขยายตัวออกไปในเชิงปริมาณมากขึ้น

^๑ การพัฒนาแหล่งน้ำในขณะนี้มีหน่วยงานรับผิดชอบทั้งทางตรงและทางอ้อมถึง ๘ หน่วย กระจายไปในลักษณะเอกเทศอยู่ภายใต้กระทรวงต่าง ๆ ถึง ๔ กระทรวง ดูรายละเอียดในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การจัดตั้งศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ ๒๕๒๔ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๒๔), หน้า ๒๔.

การขยายตัวของระบบราชการไทยอยู่ในสภาวะชะงักงันในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๓๖-๒๔๓๒ อันเป็นช่วงที่เศรษฐกิจทั่วโลกอยู่ในภาวะตกต่ำอย่างมาก กระทบกระเทือนไปทั่วทุกประเทศทำให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นต้องตัดทอนรายจ่ายโดยการลดจำนวนข้าราชการจำนวนมากด้วยการปลดออกจากราชการทำให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ข้าราชการทั่วไป จนเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕

ระบบราชการไทยได้เริ่มขยายตัวออกไปอีกครั้งหลังปี พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะตั้งแต่ปี ๒๕๐๐ อันเป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยเข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนาประเทศ ระบบราชการไทยได้ขยายตัวออกไปในเชิงปริมาณอย่างมาก โดยเฉพาะหน่วยงานระดับกรม กอง ซึ่งปรากฏว่า ในระดับกรม มีกรมเพิ่มขึ้น ๘๖ กรมหรือเพิ่มขึ้น ๘๕.๗๑ % ในระดับกอง มีกองเพิ่มขึ้นถึง ๑,๑๒๑ กอง หรือเพิ่มขึ้นกว่าเดิมถึง ๗๘๓.๘๒% (ดูตารางที่ ๑๗)

ตารางที่ ๑๗ แสดงจำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการระดับ กระทรวง กรม กอง หรือที่มีฐานะเทียบเท่า กระทรวง กรม กอง ในปีต่าง ๆ

พุทธศักราช	จำนวน กระทรวง	จำนวน กรม	จำนวน กอง	ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นคิดจากปี ๒๔๗๖		
				กระทรวง	กรม	กอง
๒๔๗๖	๗	๔๕	๑๔๓	-	-	-
๒๔๘๔	๑๐	๔๘	๓๑๗	๔๒.๘๕	๘.๘๘	๑๒๑.๖๘
๒๕๐๐	๑๒	๘๐	๕๕๐	๗๑.๔๓	๑๐๐.๐๐	๒๘๔.๖๒
๒๕๑๒	๑๒	๑๑๓	๘๒๗	๗๑.๔๓	๑๕๑.๑๑	๔๗๘.๓๒
๒๕๒๒	๑๓	๑๓๑	๑,๒๖๔	๘๕.๗๑	๑๙๑.๑๑	๗๘๓.๘๒

ที่มา : วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา

อุปสรรคและแนวโน้ม, หน้า ๔.

การขยายตัวของหน่วยงานราชการดังกล่าวนี้้นนอกจากจะมีมูลเหตุมาจากทาง

ด้านการขยายของเขตภารกิจของรัฐโดยเฉพาะหลังปี ๒๕๐๔ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าสู่ยุคของ "การพัฒนา" แล้ว มูลเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การสร้างอาณาจักรในระบบราชการไทย เพราะในสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ระบบราชการไทยมีความเข้มแข็งกว่าสถาบันทางการเมืองซึ่งขาดความต่อเนื่องมาตลอดทำให้ระบบราชการไทยมีบทบาทอย่างสำคัญในทางการเมืองจนมีผู้เรียกระบบการเมืองไทยว่าเป็นระบบการเมืองแบบ "อำมาตยาธิปไตย bureaucratic polity"

จากปรากฏการณ์ทางการเมืองดังกล่าวทำให้ระบบราชการกลายเป็นศูนย์กลางของอำนาจที่ผูกกำลังกันเหนียวแน่นต่อต้านการกระทำใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ เป็นผู้กุมอำนาจในการตัดสินใจจัดตั้งทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ และยังเป็นผู้วางกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และรักษากฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นไว้นั้นด้วย ในสภาพการณ์เช่นนี้ การขยายตัวในด้านอำนาจหน้าที่ของระบบราชการไทยจึงเป็นไปอย่างกว้างขวางจนกลายเป็นระบบที่มีอำนาจท่วมทับ (overpowering bureaucracies) จนไม่มีสถาบันอื่นใดที่จะขึ้นมาทัดทานหรือควบคุมระบบราชการไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้การดำเนินงานของข้าราชการส่วนใหญ่ซึ่งมิได้ถูกควบคุมให้มุ่งไปสู่ผลประโยชน์ของประชาชนในฐานะเป็น "ผู้รับใช้ประชาชน" แต่กลับเป็นไปเพื่อ "ตนเอง (self - serving) มากกว่า"

เหตุผลสำคัญที่จริงใจให้เกิดการสร้างและขยายอาณาจักรในระบบราชการไทยได้แก่

๑. องค์การใดที่สามารถขยายตัวได้อย่างรวดเร็วสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถจากแหล่งอื่น ๆ เข้ามาอยู่ในองค์การนั้นมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็รักษาบุคลากรเดิมที่มีความสามารถไว้ได้ ทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์การนั้นมีประสิทธิภาพและผลงานมากกว่าองค์การเล็ก ๆ และขยายตัวซ้ำและเป็นการเอื้ออำนวยให้มีการขยายองค์การออกไปอีกเพราะปริมาณงานและคุณภาพงานมากขึ้นเป็นวัฏจักรต่อเนื่องกันไม่สิ้นสุด

๒. การขยายหน่วยงานทำให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นได้รับอำนาจ รายได้ และเกียรติยศชื่อเสียงเพิ่มพูนมากขึ้น ดังนั้นหัวหน้าหน่วยงานมักจะกระตุ้นหรือส่งเสริมให้มีการขยายหน่วยงานมากขึ้น ทั้งในแง่ของจำนวนบุคคลากร ตำแหน่งและงบประมาณ

๓. การขยายหน่วยงานเป็นการลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในองค์การเนื่องจากการแข่งขันแย่งชิงตำแหน่งสูงขึ้น โดยเปิดโอกาสให้บุคคลในองค์การได้เขยิบฐานะหรือตำแหน่งได้ในจำนวนมากขึ้น

๔. โดยส่วนใหญ่ การใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ ไม่สามารถวัดผลคุ้มค่าเป็นตัวเงินได้ (cost - benefit) เหมือนดังเช่นภาคธุรกิจ เพราะโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยราชการดำเนินงานเป็นเรื่องของการให้บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ดังนั้นการติดตามประเมินผลเท่าที่กระทำกันผ่านมาจึงเป็นเพียงดูว่าใช้จ่ายเงินทันตามกำหนดเวลาหรือไม่เท่านั้น การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ผลประโยชน์แก่ข้าราชการทั้งโดยตรงและทางอ้อมในรูปของตัวเงินและการดำรงอยู่ของหน่วยงาน เพราะจะพบเห็นได้ทั่วไปว่างานหรืองานราชการใดเมื่อกำเนิดขึ้นมาแล้วยากที่จะยกเลิกหรือสิ้นสุดไปมักจะมีการของบประมาณอยู่ตลอดเวลาเพื่อธำรงรักษางานนั้นไว้ ดังนั้นเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้หน่วยราชการต่าง ๆ ของงบประมาณเพิ่มมากขึ้นตลอดเวลามากกว่าจะหาทางตัดงบประมาณของหน่วยงานตนเอง

จากการศึกษาวิจัยของ วรเดช จันทรสร เกี่ยวกับการขยายตัวของหน่วยงานของระบบราชการไทยชี้ให้เห็นว่าในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๒๒ การจัดตั้งกรมขึ้นมาใหม่มีถึง ๓๒ กรม นั้น มีเพียง ๗ กรมหรือร้อยละ ๒๑.๘๗ เท่านั้น ที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ในลักษณะของการพัฒนาอย่างแท้จริงและมีเพียงกรมเดียวหรือร้อยละ ๓.๑๒ เท่านั้นที่ตั้งขึ้นมา

ในงบประมาณ ๒๕๒๖ รัฐบาลได้มีมาตรการให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม หาทางตัดงบประมาณรายจ่ายลง เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถหารายได้มาเพียงพอกับรายจ่ายได้ ปรากฏว่าหน่วยงานจำนวนไม่น้อยที่ต้องการรักษางบประมาณไว้โดยจะขอตัดงบประมาณโครงการพัฒนาต่าง ๆ ลง แสดงให้เห็นถึงขีดเงินถึงการมุ่งรักษาสถานภาพขององค์การตนเองโดยยอมสละประโยชน์ประชาชนจะได้รับจากโครงการนี้จะตัดออกไป

โดยการยุบงานของกรมอื่นมารวมกัน ส่วนที่เหลืออีก ๒๒ กรม หรือร้อยละ ๖๘.๗๕ นั้น
ถือได้ว่าเป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ในลักษณะของการขยายงานขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ
กันทั้งสิ้น^๑ ในระดับกองก็เช่นเดียวกัน ผู้วิจัย (นายเดช จันทรศร) ได้สรุปว่า

...การเพิ่มขึ้นของหน่วยงานในระบบราชการไทย เหล่านี้เป็นเสมือนภาพลวงตา
หรือเป็นข้ออ้างของวิธีการในการแก้ไขปัญหาของประเทศที่ได้เกิดขึ้นครั้งแล้ว
ครั้งเล่า ภายใต้วัตถุประสงค์ที่แท้จริงในแง่ที่จะต้องการสร้างอาณาจักรครอบ
จักรวาลขึ้นของหน่วยงานในระบบราชการไทยนั้น ๆ เอง^๒

ข้อสรุปดังกล่าวเป็นการยืนยันถึงสภาพปัญหาของการสร้างอาณาจักรในระบบ
ราชการไทยซึ่งเป็นมานานแล้วโดยในการสัมมนาพัฒนานักบริหารเมื่อ ๑๐ ปีก่อน ซึ่งเป็น
การสัมมนาระหว่างข้าราชการระดับสูงของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ณ สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์ ก็ได้ข้อสรุปที่คล้ายคลึงกันโดยข้อสรุปผลการสัมมนาดังกล่าวได้ระบุว่า

...หน่วยราชการระดับกรมมีความต้องการขยายงานของตนออกไปโดยไม่มี
ขอบเขตเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง เครื่องอุปโภคและเพื่อ
ให้สามารถปฏิบัติงานทุกด้านด้วยตนเอง เป็นอิสระและคล่องตัว เป็นการ
สร้างอาณาจักรครอบจักรวาลขึ้น ทำให้การควบคุมนโยบาย อัตรา กำลังง
ประมาณของหน่วยเหนือเป็นไปโดยยากลำบาก เนื่องจากความลึกลับซับซ้อนของ
งานต่าง ๆ

^๑ วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา
อุปสรรคและแนวโน้ม, หน้า ๑๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

^๓ สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การแก้ปัญหาโดยวิธีซินติเกต
ในการสัมมนาพัฒนานักบริหาร รุ่นที่ ๒๕-๓๖ (เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม) หน้า ๖.

การขยายตัวของหน่วยราชการก่อให้เกิดผลกระทบในหลายทางกล่าวคือ

ประการแรก ทำให้จำนวนข้าราชการมีอัตราเพิ่มเป็นที่น่าสนใจ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๒๓ จำนวนข้าราชการได้เพิ่มขึ้นอย่างมากโดยที่ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๖ อัตราการเพิ่มของจำนวนข้าราชการเฉลี่ยปีละประมาณร้อยละ ๗ แต่การเพิ่มของอัตรากำลังข้าราชการในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจำนวนข้าราชการเพิ่มจากร้อยละ ๗ เป็นร้อยละ ๔๒ ลูกจ้างประจำเพิ่มจากร้อยละ ๑๓ ถึงร้อยละ ๓๖^๑

นายสำราญ ถาวรยุศน์ รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้วิเคราะห์ปัญหานี้อย่างน่าสนใจว่า

...ในปี ๒๕๒๓ ประเทศไทยมีพลเมือง ๔๖ ล้านคน มีจำนวนข้าราชการลูกจ้าง ๑.๔ ล้านคน พลเมือง : เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่ากับ ๓๓ : ๑ อัตราการเพิ่มขึ้นของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐเป็นไปในลักษณะที่เป็นอยู่แล้วอีก ๑๐ ปี (๒๕๒๓) ข้าราชการและลูกจ้างทั้งประเทศจะมีประมาณ ๓.๖ ล้านคน เท่ากับพลเรือนของประเทศลาว อัตราส่วนพลเมือง : เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเท่ากับ ๑๖ : ๑ (เพราะประชากรเพิ่มขึ้นเพียงปีละ ๒.๑ %) และอีก ๒๐ ปี (๒๕๔๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเท่ากับ ๗ : ๑ ทั้งนี้ไม่รวมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน^๒ สารวัตรหมู่บ้าน ซึ่งถ้ารวมแล้ว ครอบครัวหนึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๑ คน

ปัญหานี้ถ้าหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนแล้ว ในอีก ๑๐ ปีข้างหน้าสังคมไทยจะกลายเป็นสังคมที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องแบกรับความเสี่ยงดูเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้นโดยได้รับการบริการเอาใจใส่จากเจ้าหน้าที่ของรัฐแบบเดิมอย่างที่เป็นอยู่ในขณะนี้

ประการที่สองนี้ ผลจากการเพิ่มขึ้นของหน่วยงานและจำนวนข้าราชการและลูกจ้างทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นเงินเดือนและค่าจ้างมากขึ้นและกลายเป็น

^๑ รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ครั้งที่ ๔/๒๕๒๓, หน้า ๖.

^๒ สำราญ ถาวรยุศน์, "การพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือน" วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๒๓), หน้า ๑๑.



เป็นภาระหนักที่สุดประการหนึ่งของรัฐบาล (ดูตารางที่ ๑๔)

จากตัวเลขในตารางที่ ๑๔ จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างต้องงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดได้เพิ่มขึ้นตลอดเวลา ในปี ๒๕๒๕ นี้ มีอัตราส่วนคิดเป็นร้อยละ ๓๒.๑ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น ซึ่งก็หมายความว่า เงินทุก ๆ ร้อยบาทในงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จะต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างของรัฐประมาณ ๓๒ สตางค์ ที่เหลืออีก ๖๘ สตางค์ จึงจะนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ในขณะที่ระบบราชการไทยได้ขยายตัวออกไปในเชิงปริมาณ อย่างมากดังกล่าวนั้นแล้วข้างต้น แต่เมื่อพิจารณาในเชิงคุณภาพหรือการปฏิบัติงาน (performance) ของราชการไทยแล้วส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่า ระบบราชการไทยยังขาดประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นถึงว่าการปรับปรุงระบบราชการไทยในเชิงปริมาณได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในเชิงคุณภาพ เท่าที่ควรจะเป็น

ประการที่สาม กฎข้อหนึ่งที่ยอมรับกันก็คือ ยิ่งระบบราชการขยายตัวกว้างขวางออกไปมากเพียงใด การประสานงานในการปฏิบัติก็ยิ่งลดน้อยลงเพียงนั้น (law of decreasing coordination) ^๑ กฎข้อนี้นำมาใช้ได้กับระบบราชการไทยเพราะในขณะที่ระบบราชการไทยได้ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วปัญหาการประสานงานก็ได้เพิ่มทวีขึ้นตามลำดับ ดังจะเห็นได้ว่า ผลจากการสัมมนาเกี่ยวกับการบริหารงานในระบบราชการไทยทุกครั้งมักจะกล่าวถึงปัญหาการประสานงานตลอดเวลา ปัญหาการประสานงานก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของระบบราชการ

^๑ Anthony Downs, Inside Bureaucracy (Boston : Little, Brown and Company, 1967), pp. 132-143.

^๒ Fred W. Riggs ได้ให้ความเห็นว่า การบริหารการพัฒนาจะมีประสิทธิภาพได้จะต้องมีการแจกแจงหน้าที่กันทำและแต่ละหน่วยต้องมีการประสานงานกันด้วย (Differentiation Cooperation = Efficiency) โปรดดู Fred W. Riggs, The Ecology of Public Administration (London : Asia Publishing G House, 1961)

ตารางที่ ๑๘

เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับรายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง

ปีงบประมาณ	รายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง		งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น (ล้านบาท)
	จำนวน (ล้านบาท)	ร้อยละ	
๒๕๐๔	๑,๒๙๖.๖	๑๙.๖	๖,๖๖๐.๐
๒๕๑๑	๕,๐๖๑.๘	๒๓.๙	๒๑,๒๖๒.๐
๒๕๑๒	๕,๖๐๑.๑	๒๓.๔	๒๓,๙๖๐.๐
๒๕๑๓	๖,๐๖๙.๑	๒๒.๒	๒๗,๗๙๙.๙
๒๕๑๔	๖,๖๔๘.๐	๒๓.๒	๒๘,๖๔๕.๐
๒๕๑๕	๗,๒๐๓.๒	๒๕.๘	๒๙,๐๐๐.๐
๒๕๑๖	๗,๙๐๒.๕	๒๕.๗	๓๒,๐๓๐.๐
๒๕๑๗	๑๑,๘๗๖.๓	๒๕.๗	๓๒,๐๓๐.๐
๒๕๑๘	๑๕,๐๘๐.๗	๓๐.๔	๓๙,๐๒๗.๖
๒๕๑๙	๑๗,๐๕๑.๙	๒๗.๒	๖๒,๖๕๐.๐
๒๕๒๐	๑๙,๒๐๘.๒	๒๗.๙	๖๘,๗๙๐.๐
๒๕๒๑	๒๔,๐๐๒.๗	๒๙.๖	๘๑,๐๐๐.๐
๒๕๒๒	๒๙,๘๓๑.๔	๓๒.๔	๙๒,๐๐๐.๐
๒๕๒๓	๓๗,๕๕๒.๔	๓๒.๘	๑๑๔,๕๕๖.๕
๒๕๒๔	๔๒,๔๗๔.๒	๓๐.๓	๑๔๐,๑๐๑.๐
๒๕๒๕	๕๑,๖๕๕.๑	๓๒.๑	๑๖๑,๐๐๐.๐

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ

หมายเหตุ

๑. เงินเดือนและค่าจ้าง หมายถึง เงินเดือนและค่าจ้างข้าราชการทุกประเภท รวมทั้งทหาร ตำรวจและครูประชาบาล
๒. ตัวเลขของปีงบประมาณ ๒๕๑๑ ถึง ๒๕๑๖ ไม่รวมเงินค่าจ้าง
๓. เงินเดือนและค่าจ้างปี ๒๕๒๒ ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ รวมเงินค่าครองชีพ ข้าราชการและลูกจ้าง และเงินปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ตำรวจ และค่าจ้างของส่วนราชการ
๔. เงินเดือนและค่าจ้างปี ๒๕๒๑ และ ๒๕๒๔ รวมเงินเพิ่มช่วยค่าครองชีพ ข้าราชการและลูกจ้าง
๕. อัตราแตกต่างระหว่างปี ๒๕๐๔ และปี ๒๕๒๕ = ๓๒.๑ - ๑๙.๖ = ๑๒.๕

ประการที่สี่ การขยายตัวของหน่วยงานทำให้สายการบังคับบัญชาในแนวตั้งขยายห่างออกมากขึ้นจนเกิดช่องว่างระหว่างผู้ตัดสินใจในส่วนกลางกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในพื้นที่ เพราะการบริหารราชการในปัจจุบันยังคงรวมอำนาจไว้ในศูนย์กลางมาก ทำให้เกิดการล่าช้าในการปฏิบัติงานและก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นโดยไม่จำเป็น

ประการที่ห้า การจัดองค์การระบบราชการในสมัยก่อนยังมีขอบเขตของงานอยู่ในวงจำกัด องค์การ ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของกรมต่าง ๆ ยังยึดถือตามแบบแผนเดิม ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานในระดับกระทรวงมีความชัดเจนในงานของกระทรวงตนเองและทราบดีว่า คนอื่นปฏิบัติอะไร อย่างไร การประสานงานก็ทำได้เพราะหน่วยงานมีน้อยและงานไม่สลับซับซ้อนมาก แต่ในระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา ระบบราชการได้ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วทั้งในแง่ของจำนวนหน่วยงาน ขอบเขตของงาน ปริมาณงานและความชำนาญพิเศษในด้านต่าง ๆ ประกอบกับระบบราชการไทยมิได้มีการปฏิรูปทั้งระบบอีกเลยหลังจากปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ทำให้ความสลับซับซ้อนของระบบราชการไทยมีมาก เกิดปัญหากับผู้บังคับบัญชาในระดับกระทรวงที่จะควบคุมติดตามดูแลและประสานงานระหว่างกรมต่าง ๆ ในกระทรวง แต่ละกรมซึ่งนั่งมีความเป็นเอกเทศมากขึ้นตามลำดับ ยากแก่การประสานงานมากขึ้น และความขัดแย้งในการแข่งขันงบประมาณ และกิจกรรมสำคัญ เพื่อขยายอำนาจและเพื่อความอยู่รอดของหน่วยงานคนซึ่งมีสูงในวงราชการไทยทุกวันนี้

๕. มีหน่วยงานหลายหน่วยทำหน้าที่จัดส่วนราชการ

ปัญหาความซ้ำซ้อนของโครงสร้างองค์การของระบบราชการไทยเป็นที่ตระหนักของรัฐบาลที่ผ่านมามากยุคทุกสมัย และก็ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขมานับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ ๒ ซึ่งมีพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี (๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ - ๑ เมษายน ๒๔๗๖) ได้ระบุว่า

...คณะกรรมการราษฎรเห็นว่า รุปราชการทุกกระทรวง กรม ที่เป็นอยู่ยังมีการก้าวถ่างไม่สมแก่ภาวะ จึงได้คิดจัดวางโครงการเสียใหม่ คณะกรรมการ การ

ราษฎรได้ตั้งอนุกรรมการขึ้นพิจารณา อนุกรรมการได้ทำไปแล้วเกือบสำเร็จ...^๑

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ก็ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง และกรมพุทธศักราช ๒๔๗๖ แต่ก็เป็น การเปลี่ยนแปลงในรูปของการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข^๒

คำว่า "การแก้ไข หรือ การปฏิรูประบบราชการ" ได้กลายเป็นเสมือนประโยคปกติธรรมดาสามัญไว้ในนโยบายของรัฐบาลแต่มิได้รับความสนใจจากรัฐบาลอย่างจริงจังที่จะแปรให้ไปสู่การปฏิบัติครอบคลุมที่ระบบราชการ ทั้ง ๆ ที่เป็นปัญหาที่รัฐบาลทุกรัฐบาลก็ได้ยอมรับการดำเนินการเท่าที่ผ่านมาเป็นเพียงการปรับปรุงหน่วยราชการบางหน่วย มากกว่าที่จะพยายามปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ^๓

ในการปฏิรูประบบราชการจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายของการปฏิรูปที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาประเทศโดยถือเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของแผนพัฒนาทั้งนี้เพื่อให้ระบบราชการเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพของรัฐในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นผู้ที่

^๑ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย นโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕-ปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, ๒๕๒๑), หน้า ๒.

^๒ วรเดช จันทรร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหาอุปสรรคและแนวโน้ม, หน้า ๒.

^๓ การปฏิรูปเป็นความพยายามหรือกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะทั่วด้านเน้นที่ระบบรวมโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนมีการดำเนินการแก้ไขแต่ละส่วน โดยกำหนดยุทธวิธีที่เหมาะสม มีการลำดับความสำคัญ ความจำเป็น ความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาซึ่งกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปในส่วนที่มิได้มีความจำเป็น - เร่งด่วน แต่กระทำอย่างเด็ดขาดในส่วนที่มีความจำเป็น - เร่งด่วน

ทำหน้าที่ปฏิรูประบบราชการจะต้องสามารถมองเห็นภาพรวม ของทั้งระบบราชการเพื่อพัฒนาส่วนย่อย ๆ ของระบบได้อย่างสอดคล้องกัน

ในปัจจุบันนี้ มีหลายหน่วยงานหลายหน่วยที่ทำหน้าที่จัดส่วนราชการ จัดอัตรา กำลังซึ่งได้แก่^๑

๑. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
๒. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
๓. กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือน สำนักงาน ก.พ.
๔. กองจัดวางระบบงาน สำนักงานประมาณ

ความหลากหลายของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดส่วนราชการไทย เป็นสาเหตุให้ขาดการมองภาพรวมเดียวกันทำให้ความพยายามแก้ไขปัญหากลายเป็นการเพิ่มพูนปัญหาแก่ระบบราชการไทยมากขึ้น การอนุมัติให้ขยายหน่วยราชการก็ได้พิจารณาหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยราชการทั้งหมด เป็นหลักแต่พิจารณาอนุมัติแต่เฉพาะคำขอจากกระทรวง ทบวง กรม เป็นเรื่อง ๆ ไป^๒ ก่อให้เกิดหน่วยงานจำนวนมากที่ทำงานซ้ำซ้อนกัน เหลื่อมล้ำ และแย่งงานกันทำส่งผลให้การปฏิบัติงานล่าช้า ทั้งความยุ่งยากในการประสานงานและสิ้นเปลืองงบประมาณซึ่งเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ วรเดช จันทรศร ให้ความเห็นว่า

...ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งถึงข้อเท็จจริงในแง่ของวิธีการปรับปรุงส่วนราชการไทยแล้วสามารถกล่าวได้ว่า ในรอบ ๔๗ ปีที่ผ่านมา ระบบราชการไทยยังไม่เคยได้รับการปรับปรุงทั้งระบบแต่ประการใด การปรับปรุงส่วนราชการที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งจึงเป็นลักษณะที่ต่างหน่วยต่างจัดทำขึ้น และการปรับปรุงที่ออกมาจึงมีที่มาจากทัศนภาพของการมองปัญหาในระบบ (close system) ที่มุ่งแต่การแก้ไขปัญหาที่จุดย่อยในหน่วยงานของ (micro perspective) โดย

^๑ ดูรายละเอียดใน รายงานการศึกษาปัญหาหลักของการบริหารราชการไทย, หน้า

^๒ จันทรแรมศิริโชค จัทรหัต, ม.ร.ว. แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงราชการพลเรือน (คัสสำเนา) : ๔

๑
ละ เลยการมองปัญหาของประเทศไทยในภาพรวมทั้งหมด (micro perspective)

๖. การจัดองค์กรกลางในการวางแผนงบประมาณและกำลังคนยังไม่ประสานงานเท่าที่ควร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานประมาณเป็นหน่วยงานกลางในระดับชาติที่ถือ เป็นหัวใจของการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นหน่วยที่รับผิดชอบในด้านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ด้านการวางแผนกำลังคนและด้านการวางแผนงบประมาณตามลำดับ ซึ่งความสำเร็จในการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้นั้น หน่วยงานทั้งสามนี้จะต้องดำเนินงานในลักษณะที่ประสานสอดคล้องกันตลอดเวลา แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานทั้งสามนี้ยังมีปัญหาการประสานงานระหว่างกันอยู่และเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานนับตั้งแต่เริ่มยุคการพัฒนาประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ จนกระทั่งปัญหานี้ได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ เพื่อเร่งให้มีการแก้ไขปัญหานี้โดยเร็ว

การไม่ประสานระหว่างหน่วยงานทั้งสามซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทที่ผ่านมาในอดีตขาดการผสมผสานทั้งในการวางแผน การจัดสรรงบประมาณและการจัดสรรกำลังคนเป็นผลให้การพัฒนาชนบทไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

๗. องค์การบริหารการพัฒนาชนบทยังขาดหน่วยงานแผนที่เข้มแข็ง

การจัดองค์การระบบราชการไทยในอดีตในรูปแบบกระทรวง ทบวง กรม มีเพียงหน่วยงานหลัก (line agency) และหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก (auxillary agency) เช่น กองกลาง กองคลัง เป็นต้น มิได้คำนึงหรือเห็นความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยงานที่

๑
วเรช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหาอุปสรรคและแนวโน้ม, หน้า ๔๘-๔๙.

ปรึกษา (staff agency) เพราะภาระกิจส่วนใหญ่เป็นการบริหารงานประจำปกติ แต่เมื่อประเทศไทยได้อย่างก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนาซึ่งจำเป็นต้องมีการวางแผนล่วงหน้าอย่างเป็นระบบมีการคาดการณ์ในอนาคตที่ถูกต้องเพื่อเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

ความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยงานที่ปรึกษาหรือหน่วยงานแผนทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายและการวางแผน มีมากขึ้นเมื่อประเทศไทยได้พัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างรวดเร็วในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ มีการจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรกลางในการวางแผนในระดับกระทรวง กรม ก็มีการจัดตั้งกองแผนงานหรือกองวิชาการขึ้น แต่ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า หน่วยงานกลางระดับชาติที่รับผิดชอบด้านการวางแผนพัฒนา การงบประมาณ และกำลังคนยังขาดการประสานงานอยู่ทำให้ความพยายามในการพัฒนาไม่ประสานสอดคล้องกันอย่างที่ควรจะเป็น สภาพปัญหานี้ก็ได้ถูกจำลองลงมาในระดับกระทรวง กรม ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ เมื่อพิจารณาโครงสร้างการจัดองค์การระบบราชการไทยอย่างผิวเผินแล้ว หน่วยงานราชการระดับกระทรวง กรม ต่างมีหน่วยงานวางแผนในรูปของกองแผนงานหรือกองวิชาการในบางกระทรวง มีหน่วยงานแผนเทียบฐานะเท่ากรม เช่น สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรกระทรวงเกษตร เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานวางแผนดังกล่าวยังมิได้มีบทบาทในการเสนอแนะนโยบายและจัดทำแผนงานโครงการตลอดจนกำหนดวงเงินงบประมาณของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนงานและความต้องการของหน่วยงานโดยส่วนรวมอย่างที่ควรจะเป็นแต่อย่างใด เพราะเท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน กรมหรือกองต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่หลักของกระทรวงหรือกรมมักจะเป็นหน่วยที่เสนอแนะนโยบายและแผนงานโดยตรงต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงโดยไม่ผ่านหรือประสานกับหน่วยวางแผน ในขณะที่เดียวกันในการจัดทำงบประมาณ กองวิชาการหรือกองแผนงานก็มิได้มีบทบาทในการกำหนดวงเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนที่จัดทำขึ้น กลับเป็นหน้าที่ของกองคลัง เป็นผู้รับผิดชอบหน่วยเดียว

ดังนั้นจัดทำแผนและการจัดทำงบประมาณจึงเป็นไปคนละทิศทาง นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงมักจะไม่ค่อยให้ความสนใจและความสำคัญของการวางแผนมักจะทำงานโดย

ยึดประสบการณ์และทักษะของตนเป็นสำคัญ ขอบที่จะแก้ไปปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะมองภาพไกลออกไปในอนาคต ทำให้หน่วยวางแผนในหน่วยราชการระดับต่าง ๆ ไม่สามารถมีบทบาทอย่างแท้จริงได้ และมักจะไม่ตั้งจุดบุคคลากรที่มีความสามารถเพราะเป็นหน่วยที่ขยายตัวช้ากว่าหน่วยปฏิบัติการเป็นผลให้ประสิทธิภาพของหน่วยงานต่ำลง

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นส่งผลให้การจัดการบริหารการพัฒนาชนบทในรูปกระทรวง กรม ของระบบราชการไทยขาดประสิทธิภาพ ปัญหาเหล่านี้รัฐบาลที่ผ่านมามีมติแต่ก็มิได้พยายามที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้อย่างจริงจัง แม้ว่านับตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันจะมีหน่วยงานในรูปคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาปรับปรุงระบบราชการ แต่ก็ไม่มีอะไรที่สื่อแสดงให้เห็นถึงว่าได้มีการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบแล้ว ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการคือการขาดเจตนา การเมือง (political will) ของรัฐบาลที่จะปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังนั่นเอง โดยรัฐบาลได้หลีกเลี่ยงที่จะแก้ไขปัญหาคือความซ้ำซ้อนและความไม่มีประสิทธิภาพขององค์การบริหารงานพัฒนาโดยไม่ต้องมีการยุบ รวม หรือปรับปรุงซึ่งจะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อหน่วยงานนั้น ๆ ด้วยการไปจัดตั้งกลไกใหม่ของระบบราชการปกติคือในรูปของ คณะกรรมการ

✓ ในระยะเวลา ๒๐ กว่าปีที่ผ่านมาได้มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทในระดับชาติ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน หลายนรูปแบบจากหลายหน่วยงานทั้งนี้นอกจากจะเนื่องมาจากการหลีกเลี่ยงปัญหาความซ้ำซ้อนและความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยราชการปกติของรัฐบาลแล้วยังสืบเนื่องมาจาก

๑. รัฐบาลที่ผ่านมาไม่มีนโยบายพัฒนาชนบทที่ชัดเจน หน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทจึงมองการพัฒนาชนบทในแง่มุมที่แตกต่างกันก่อให้เกิดองค์กรในรูปคณะกรรมการเพื่อกำกับการพัฒนาชนบทตามแนวทางของหน่วยงานนั้น

๒. การไม่ยอมรับและใช้องค์กรที่มีอยู่แล้วดังจะเห็นได้ว่า หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมักจะตั้งองค์การบริหารงานพัฒนาตนเองขึ้นมาทำให้เกิดความหลากหลายของคณะกรรมการในระยะเวลาที่ผ่านมา

ปัญหาความหลากหลายขององค์กรบริหารการพัฒนาชนบทในรูปคณะกรรมการได้รับการแก้ไขให้คลี่คลายไปในทางที่มี เอกภาพและการประสานงานกันมากขึ้นหลังจากที่มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. ๒๕๒๔ ออกมาแต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าโครงสร้างขององค์กรบริหารการพัฒนาชนบทโดยส่วนรวมจะได้มีการปรับปรุงแล้วก็ตามแต่เมื่อเจาะลึกลงไปในกิจกรรมการพัฒนาชนบทที่สำคัญ ๆ เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำ การสร้างถนนในชนบท การพัฒนาอาชีพ เป็นต้น จะพบความหลากหลายขององค์กรบริหารการพัฒนาชนบทซ้อน เรนอยู่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

นอกจากนี้แม้ว่าในปัจจุบันนี้จะได้มีการปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สามารถเป็นจุดประสานการพัฒนาจากระดับชาติกับการพัฒนาจากระดับล่างที่ขึ้นกว่า เดิมก็ตามโดยมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการวางแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ๒๕๒๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีกับแผนของกระทรวง พ.ศ. ๒๕๒๕ แต่แผนพัฒนาจังหวัดก็ยังมีปัญหาที่ทำให้การวางแผนพัฒนาจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรทั้งนี้เนื่องมาจาก

๑. สำนักงานจังหวัดยังไม่สามารถทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยการของจังหวัดได้อย่างจริง (ดูรายละเอียดในบทที่ ๗)

๒. ขาดข้อมูลที่จำเป็นในการวางแผน โดยเฉพาะข้อมูลระดับลึกในพื้นที่อำเภอที่อยู่ในเขตชนบทยากจน ข้อมูลที่จำเป็นอยู่ในลักษณะกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งแม้จะมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่เก็บข้อมูลรวมข้อมูล เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย เป็นต้น แต่ก็ยังเป็นแบบต่างคนต่างทำขาดการประสานงานระหว่างกัน นอกจากนี้การติดตามประเมินผลก็กระทำอย่างขาดระบบและขาดความต่อเนื่อง โดยมักจะเป็นลักษณะ "เลือกปฏิบัติ" เฉพาะงานที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล เช่น กสช. เป็นต้น

๓. การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นอยู่ในขอบเขตจำกัด ในทางปฏิบัติจะปรากฏให้เห็นชัดว่า กฎระเบียบและโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประ-

ประเทศไทยในปัจจุบันมิได้ส่งเสริมให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ส่วนกลางยังคงรวบรวมอำนาจในการตัดสินใจและการเงินไว้เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ข้าราชการยังเข้าไปบีบบังคับและอิทธิพลต่อการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่เป็นอันมาก ดังนั้นการหวังให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการวางโครงการพัฒนาท้องถิ่นของตนตามความต้องการและปัญหาของท้องถิ่นอย่างจริงจังจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ตราบเท่าที่สภาพการรวมอำนาจสู่ส่วนกลางมิได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

สรุป

จากปัญหาหลักของการจัดองค์การบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทยปัจจุบันดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ความพยายามในการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จำนวนคนยากจนลดลงในอัตราที่ช้าลงในระยะหลัง ๆ ประมาณกันว่ายังมีประชาชนอีกประมาณ ๘-๑๐ ล้านคนที่ยังอยู่ในภาวะความยากจนและมีแนวโน้มว่าชีวิตความเป็นอยู่ของชาวชนบทซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตรจะเลวร้ายลง เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรใน ปี ๒๕๒๕ นี้ตกต่ำลงมาก เนื่องจากในปีนี้ผลผลิตผลการเกษตรของโลกมีมากทำให้ราคาและปริมาณความต้องการลดลงอันมีผลกระทบต่อชาวเกษตรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะที่ราคาสินค้าอุปโภค-บริโภคภายในประเทศสูงขึ้นและต้นทุนในการทำการเกษตรก็สูงขึ้นเรื่อย ๆ สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ทำให้อาชีพของชาวชนบทเสื่อมถอย

การช่วยเหลือจากรัฐบาลในการประกันราคาสินค้าเกษตรกล่าวได้ว่าไม่ประสบผลเท่าที่ควร เพราะกลไกของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อเทียบกับภาคเอกชนและแม้ว่าในช่วงนี้รัฐบาลจะมีแผนพัฒนาชนบทยากจนตลอดจนโครงการ กสช. ซึ่งต่างก็มุ่งไปสู่การพัฒนาชนบททั้งสิ้นก็ตาม แต่ความพยายามดังกล่าวของรัฐบาลจะประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิงหากรัฐบาลไม่หันมาเอาใจใส่กับการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะการจัดองค์การบริหารราชการที่รับผิดชอบการบริหารการพัฒนาชนบทซึ่งยังขาดประสิทธิภาพอยู่ในขณะนี้อันสืบเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วและจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในบทที่ ๕-๖ และ ๗