

สรุป และ ข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

ปัญหาหลักประการหนึ่งเมื่อพูดถึงระบบราชการ คือ การขยายตัวของระบบราชการ ซึ่งพบว่า ระบบราชการไทยมีการขยายตัวไปอย่างมาก ทั้งการขยายตัวด้านโครงสร้าง-องค์กร การขยายตัวด้านอัตรากำลัง และการขยายตัวในด้านบทบาทหน้าที่ โดยนับตั้งแต่ได้มีการปฏิรูปการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ซึ่งถือว่าเป็นการเริ่มต้นของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นกระทรวง - กรมต่าง จนถึงปัจจุบันก็จะเห็นได้ว่าระบบราชการไทยมีการขยายตัวออกไปในด้านโครงสร้าง - องค์กร มีการจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่ถึง 6 กระทรวง จากเดิม 7 กระทรวง เป็น 13 กระทรวง คิดเป็นอัตรากำลังเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 85 ในระดับกรมก็มีการเพิ่มจำนวนกรมขึ้นใหม่ถึง 92 กรม จากเดิมมีเพียง 45 กรม เป็น 137 กรม คิดเป็นอัตรากำลังขยายตัวร้อยละ 204 และในระดับกองก็ยังมีอัตรากำลังขยายตัวที่มากขึ้นไปอีก จากเดิมมีเพียง 143 กอง เป็น 1,298 กอง คิดเป็นอัตรากำลังเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 807 ในด้านอัตรากำลังก็เช่นกัน เพียงชั่วระยะเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมา (นับจากปี พ.ศ. 2500-2527) ก็มีการเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 350 และแน่นอนว่าเมื่อมีการขยายตัวในด้านโครงสร้าง - องค์กรและอัตรากำลังแล้ว ในเรื่องของบทบาทหน้าที่ก็ย่อมมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น เป็นเงาตามตัว จนอาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันนี้ระบบราชการมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมาก เกี่ยวข้องกับประชาชนทุก ๆ เรื่อง ตั้งแต่เกิดจนตาย

การขยายตัวของระบบราชการนี้ ก็ถือว่าเป็นพฤติกรรมประเภทหนึ่งขององค์การในระบบราชการเองที่พยายามที่จะขยายองค์การและบทบาทของตนเองออกไปให้เป็นองค์การขนาดใหญ่และมีความสำคัญมากขึ้น และการขยายตัวนี้ไม่ใช่เหตุบังเอิญหรือไม่อาจ

อธิบายได้ด้วยเหตุผลเพียงว่า เนื่องจากมีการขยายภารกิจในการพัฒนาประเทศออกไป ทำให้ระบบราชการต้องขยายตัวเพื่อรองรับความหลากหลายในภารกิจนั้น จริงอยู่ในช่วงของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบบราชการมีอัตราการขยายตัวเองที่สูงมาก เปรียบเทียบกับช่วงก่อนการพัฒนา อย่างไรก็ตามก็ตามผลการศึกษา ก็พบว่า การขยายตัวดังกล่าว โดยเฉพาะในด้านโครงสร้าง - องค์การ นั้น ส่วนโดยส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวและยกฐานะมาจากงานที่เคยทำอยู่ก่อนในส่วนราชการเดิมหรือส่วนราชการอื่น และนั่นก็เท่ากับว่าการขยายตัวไม่ได้เป็นเพื่อรองรับภารกิจใหม่ในการพัฒนาประเทศแต่อย่างใด หากเป็นการขยายตัวที่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ

กระทรวงมหาดไทยนับเป็น 1 ใน 13 กระทรวง ซึ่งมีความสำคัญมากต่อการบริหารราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากภายใต้คำจำกัดความ "บำบัดทุกข์ บำรุงสุข" จากการศึกษา ก็พบว่า เป็นกระทรวงหนึ่งที่มีอัตราการขยายตัวที่สูงมาก โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างนับจากปี พ.ศ. 2476 มาจนถึงปัจจุบัน ก็มีการจัดตั้งส่วนราชการระดับกรมและเทียบเท่าเพิ่มขึ้นถึงเกือบเท่าตัว คือเพิ่มจาก 8 หน่วยงานเป็น 14 หน่วยงานในส่วนกลาง ไม่รวมหน่วยงานประเภทรัฐวิสาหกิจอีก 7 หน่วยงานด้วยกัน ซึ่งการขยายตัวนี้จากการศึกษาอีก เช่นกันก็พบว่าส่วนใหญ่เป็นการขยายตัวและยกฐานะของหน่วยงานจากหน้าที่ที่มีอยู่แล้ว ในกระทรวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวในระดับกอง ก็พบว่าไม่มีส่วนราชการใดที่มีการจัดตั้งกองขึ้นใหม่ เฉพาะในลักษณะเพื่อทำหน้าที่ใหม่อย่างแท้จริงแต่เพียงลักษณะเดียว โดยไม่มีกรมหรือกระทรวงอื่นปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้วเลย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบข่ายหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท ซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของการพัฒนาประเทศ ก็พบว่าจากแนวนโยบายดังกล่าว ก่อให้เกิดการขยายตัวของหน่วยราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยจำนวนมาก จากแต่เดิมที่งานดังกล่าวส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการระดับกรมไม่กี่หน่วย โดยเฉพาะกรมมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นทั้งหมด ก็ขยายตัวออก เกิดการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ และกระจายหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทออกไปยังหน่วยราชการ

ต่าง ๆ ถึง 10 หน่วยงานด้วยกันคือ

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

โดยในจำนวนนี้เป็นหน่วยงานเดิม 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการปกครอง กรมตำรวจและกรมโยธาธิการ นอกนั้นอีก 7 หน่วยงาน เป็นผลจากการขยายตัวและยกฐานะจากงานที่เคยทำขึ้น เป็นกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ซึ่งลำพังการขยายตัวที่ก่อให้เกิดความหลากหลายของหน่วยงานที่รับผิดชอบต่องานพัฒนาชนบท ก็นับเป็นปัญหาเบื้องต้นประการแรกแล้วต่อการบริหารการพัฒนาชนบท ประกอบกับการที่แต่ละหน่วยงานเองต่างก็มีพฤติกรรมในการขยายองค์การและบทบาทของตนเองออกไปอีกในงานดังกล่าวก็จะยิ่งเท่ากับ เป็นการเพิ่มปัญหาให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้น โดยในที่นี้จะทำการศึกษาถึงการขยายตัวและบทบาทของ 3 หน่วยงานที่สำคัญได้แก่ กรมการปกครอง ซึ่งถือเป็นหน่วยงานดั้งเดิมของกระทรวงมหาดไทย กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขยายตัวและยกฐานะจากงานในกรมการปกครอง และสำนักงาน แรงรัดพัฒนาชนบท อันเป็นหน่วยงานขยายที่ยกฐานะจากคณะกรรมการประสานงานและวางแผนพัฒนาชนบท โดยมุ่งเน้นถึงบทบาทต่องานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือในแผนส่งเสริมอาชีพและรายได้ ซึ่งจากการศึกษาก็สามารถสรุปลักษณะของการขยายตัวและบทบาทสาเหตุและผลกระทบของการขยายตัวได้ 3 ประการดังนี้

1. ลักษณะของการขยายตัวด้านองค์กรและบทบาทหน้าที่

1.1 การขยายตัวในด้านโครงสร้าง - องค์กร พบว่าทั้ง 3 หน่วยงานต่างมีแนวโน้มในการขยายตัวที่สูงมาก โดยกรมการปกครองมีการขยายตัวและจัดตั้งกองใหม่ ๆ ขึ้นถึง 300 เปอร์เซ็นต์ กรมการพัฒนาชุมชนเพิ่มขึ้น 160 เปอร์เซ็นต์ และ รพช. เพิ่มขึ้นกว่า 150 เปอร์เซ็นต์ ส่วนการขยายอัตรากำลังพบการขยายตัวกลับกันคือ รพช. มีอัตราการขยายกำลังสูงสุด ทั้งข้าราชการและลูกจ้าง เพิ่มขึ้นถึงกว่า 2,000 เปอร์เซ็นต์ กรมการพัฒนาชุมชนเพิ่มขึ้นกว่า 800 เปอร์เซ็นต์ และกรมการปกครองขยายตัวกว่า 120 เปอร์เซ็นต์

1.2 การขยายตัวด้านบทบาทหน้าที่ พบว่าไม่เฉพาะแต่การขยายตัวในด้านโครงสร้าง - องค์กร และอัตรากำลังเท่านั้น แต่หน่วยราชการทั้งสามยังมีพฤติกรรมในการขยายขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคน เพื่อให้สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองจนกลายเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์หลายอย่าง (multiple organization) โดยเฉพาะในขอบข่ายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท จากเดิมกรมการปกครองมีขอบข่ายหน้าที่อยู่เพียงการปกครอง รักษาความสวยเรียบร้อยก็ขยายบทบาทมาในงานพัฒนาชนบท กรมการพัฒนาชุมชนเดิมเป็นหน่วยงานประสานงานก็ขยายตัวมาเป็นหน่วยปฏิบัติ และเช่นกันกรณีสำนักงาน รพช. ก็ขยายบทบาทหน้าที่จากเดิมเน้นเฉพาะงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ก็ขยายมายังกิจกรรมสาขาอื่น ๆ ด้วย จนสามารถปฏิบัติงานได้แทบทุกด้านของการพัฒนาชนบท และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานพัฒนาชนบทตามแผนสาขาส่งเสริมอาชีพและรายได้ ก็พบปรากฏการณ์ทำนองเดียวกันคือ แต่ละส่วนราชการพยายามขยายงานของตนออกไปในกลุ่มงานของแผนสาขาส่งเสริมอาชีพและรายได้ อันได้แก่ กลุ่มงานปรับปรุงที่ดินและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร งานจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร งานฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพการเกษตร งานส่งเสริมการผลิตและการตลาด งานส่งเสริมอุตสาหกรรมและหัตถกรรมในครัวเรือน และงานโครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ โดย รพช. มีแนวโน้มการขยายบทบาทและขอบข่ายหน้าที่สูงสุด รองลงไปได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน และกรมการปกครอง (ดังตารางที่ 20 และที่ 21) ไม่เฉพาะการขยายงานเท่านั้น แม้แต่ในเรื่องพื้นที่ดำเนินงาน ก็พบว่ามีการขยาย

ตัวมากเช่นกัน เช่น กรณีสำนักงาน รพช. ได้ขยายเขตงาน รพช. จากเดิมมีเพียง 6 จังหวัด ก็เพิ่มขึ้น เป็น 57 จังหวัดในปัจจุบัน

2. สาเหตุและปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ

โดยสามารถจำแนกได้ลักษณะใหญ่ ๆ คือ ปัจจัยภายในในระบบราชการและปัจจัยภายนอก

2.1 ปัจจัยภายใน ที่จัดว่าเป็นสาเหตุที่เอื้ออำนวยให้เกิดการขยายตัวก็สามารถแบ่งได้อย่างน้อย 3 ประการคือ

2.1.1 ปัญหาโครงสร้างทางการบริหารและการจัดองค์การ

ซึ่งพบว่านับตั้งแต่ได้มีการวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อปี พ.ศ. 2416 เป็นต้นมา ระบบราชการไทยยังไม่เคยได้รับการปฏิรูปอย่างทั้งระบบอีกเลย ขณะที่สภาพแวดล้อมเปลี่ยนไป แต่โครงสร้างและการจัดการต่าง ๆ ก็ยังคงอาศัยพื้นฐานเดิมเป็นหลัก ไม่เคยได้มีการพิจารณาจัดรูปงานและวางระบบการทำงานกันใหม่อย่างจริงจัง ประกอบกับ ปัญหาในรายละเอียด อันได้แก่ การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดส่วนราชการ ปัญหาเรื่องสมรรถนะของศูนย์กลางบริหารราชการและการขาดหน่วยงานแผนกที่เข้มแข็ง ในกรณีกระทรวงมหาดไทยจากการศึกษาที่พบว่า สำนักงานปลัดกระทรวง โดยข้อเท็จจริงยังไม่สามารถแสดงบทบาทในการเป็นศูนย์กลางบริหารราชการและบริหารการพัฒนาด้วยปัญหาในด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และโครงสร้างไม่เหมาะสม ซึ่งสภาพดังกล่าวก็จำลองสู่ราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดฯ ด้วย อันได้แก่ สำนักงานจังหวัดหรือในกรณีหน่วยงานแทนของกระทรวงมหาดไทย แม้ว่าจะได้มีการยกฐานะหน่วยแทนให้มีฐานะเทียบเท่ากรมในชื่อว่าสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย แต่บทบาทของ สนผ.มท. ก็ยังไม่เห็นเป็นที่ยอมรับของส่วนราชการต่าง ๆ เท่าที่ควร นอกจากนี้ ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในการประสานงาน ประสานงานของ สนผ.มท. ก็ถูกจำกัดด้วย ระเบียบบริหารราชการมากมาย โดยเฉพาะไม่สามารถเข้าไปมีส่วนในการวางแผนงบประมาณในโครงการของกรมต่าง ๆ จึงทำได้เพียงการจัดทำแผนลอย รวบรวมโครงการของแต่ละกรม เข้าให้เป็นหมวดหมู่ตามแผนสาขาเท่านั้น จากปัญหาดังกล่าวทำให้ส่วนราชการโดยเฉพาะระดับกรม มีฐานะที่ค่อนข้างเป็น เอกเทศ สามารถกำหนดเป้าหมาย

และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานได้อย่างอิสระ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถที่จะขยายองค์การและบทบาทได้ง่ายขึ้น

2.1.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ขององค์กร เนื่องจากการบริหารราชการ เป็นการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังนั้นขอบข่ายหน้าที่จึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของกฎหมาย แต่ในข้อเท็จจริงกลับพบว่าสำหรับระบบราชการไทย กฎหมายที่ระบุและให้อำนาจหน้าที่แก่ส่วนราชการต่าง ๆ มีความชัดเจนไม่เพียงพอ ทั้งในระดับกระทรวง - กรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกรม ก็มีได้มีกฎหมายฉบับใดเลยที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ จะมีก็แต่เพียงการแบ่งส่วนราชการเท่านั้น ซึ่งจากการที่ไม่มีกฎหมายใดกำหนดขอบข่ายหน้าที่ไว้อย่างแน่นอนนี้ ก็เช่นกัน จึงเป็นปัจจัยให้แต่ละองค์การสามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนที่จะเป็นประโยชน์ของคนเท่านั้น ขณะเดียวกันก็สามารถขยายบทบาทของคนออกไปได้ตามความต้องการ จนเกิดความเหลื่อมล้ำในบทบาทหน้าที่ระหว่างกันได้ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงาน รพช. ต่างก็เป็นหน่วยงานระดับกรม ซึ่งไม่มีกฎหมายฉบับไหนระบุว่าใครมีหน้าที่อะไรบ้างแค่ไหน ทำให้แต่ละหน่วยต่างก็กำหนดขอบข่ายหน้าที่ของตนเองตามลำพัง จนกลายเป็นว่าแต่ละหน่วยงานต่างกำหนดหน้าที่ประเภทเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะในงานพัฒนาชนบท

2.1.3 ความต้องการหรือนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการต่อการขยายองค์การ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาการขยายตัวของระบบราชการ เป็นปัญหาเชิงพฤติกรรมของหน่วยราชการ ส่วนหนึ่งนั้นสืบเนื่องมาจากความต้องการหรือเจตนารมณ์ของหน่วยงานเอง ซึ่งต้องการที่จะยกฐานะให้เป็นองค์การขนาดใหญ่ ครอบคลุมกิจกรรมและมีบทบาทในทุกสาขางาน เท่าที่จะทำได้ โดยอาศัยช่องว่างจากปัญหาทางโครงสร้างนโยบายการพัฒนาและปัจจัยอื่นสนับสนุนการขยายตัว ซึ่งความต้องการส่วนนี้ก็สะท้อนให้เห็นได้จากนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ เอง ที่ถือว่ามีบทบาทในการกำหนดแนวทางของหน่วยงาน และจากกรณีศึกษาของทั้ง 3 หน่วยงาน ก็เห็นได้ชัดว่า การขยายตัว

และขยายงาน เป็นนโยบายและ เจตนารมณ์ของหัวหน้าส่วนราชการทั้งสาม ได้แก่ อธิบดี กรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชนและ เลขาธิการสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบข่ายเกี่ยวกับงานพัฒนาชนบท ซึ่งสามารถตั้งข้อสังเกตจาก นโยบายของผู้นำทั้งสามหน่วยงานได้ 2 ประการคือ

ประการแรก ทุกหน่วยงานต่างมองและมีนโยบายว่า บทบาทขององค์การตนเองถือเป็นหลักในการพัฒนาชนบทและเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการพัฒนาชนบทในระดับต่าง ๆ อาทิเช่น กรมการปกครองก็มองว่าหน่วยงานของตนถือว่าเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ซึ่งต้องเกี่ยวข้อง และเป็นหัวหน้าทีมในการพัฒนาชนบทระดับอำเภอ กรมการพัฒนาชุมชนก็มองว่าหน่วยงานของตนเป็นแกนในการพัฒนาระดับตำบล-หมู่บ้าน และเป็นหน่วยเดียวที่รู้ปัญหาของชาวบ้านมากที่สุด อยู่ใกล้ชิดปัญหามากที่สุด หรือในกรณี รพช. ก็เช่นกันต่างมีความคิดเห็นว่าบทบาทของหน่วยงานตนนั้น เป็นผู้รับผิดชอบนำเอาการพัฒนาเข้าไปสู่ตำบล-หมู่บ้าน เป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมและมีขีดความสามารถสูงที่จะเข้าไปแก้ปัญหาการค้อยพัฒนาของชนบท

ประการที่สอง นโยบายเกี่ยวกับการขยายบทบาทและขยายองค์การของตนเองเพื่อรับผิดชอบงานพัฒนาชนบท ทั้งสามหน่วยงานต่างมีนโยบายและทัศนคติตรงกัน ในจุดที่ว่า การขยายบทบาทของหน่วยงาน ถือเป็นการขยายการให้บริการต่อประชาชน โดยถือเป็นนโยบายหรือแนวทางในการดำเนินงานว่า จำเป็นที่จะต้องขยายบทบาทและความรับผิดชอบของตนเองออกไป เพื่อเป็นการนำการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ ให้มากและทั่วถึงที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงาน รพช. นโยบายนี้ยิ่งได้รับการเน้นหนักมากขึ้น โดยกรมการพัฒนาชุมชนถือว่า การขยายบทบาทของหน่วยงานเท่ากับเป็นการขยายการตอบสนองความต้องการของชาวบ้าน และยึดหลักว่าเมืองไหนก็จะจัดองค์กรขึ้นที่นั่น หรือกรณีสำนักงาน รพช. ก็เช่นกันก็ถือว่าหน่วยงานของตนต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินงานพัฒนาชนบทให้สามารถเป็นหน่วยที่ทำงานได้อย่างเบ็ดเสร็จเพื่อที่จะแก้ปัญหาการค้อยพัฒนาในหมู่บ้าน-ตำบล ได้อย่างครบวงจร และด้วยความคิดดังกล่าวแต่ละหน่วยงานต่างจึงพยายามขยายบุคคลากรของตนให้กระจายออกไป

ยังคงตำบล-หมู่บ้านให้มากที่สุด ดังเช่นนโยบายให้มีปลัดรับผิดชอบตำบลของกรมการปกครอง และนโยบายการเร่งอัตราพัฒนากรให้ครบทุกอำเภอพร้อม ๆ กับจัดตั้งอาสาสมัครพัฒนาชุมชนระดับตำบล-หมู่บ้าน ของกรมการพัฒนาชุมชน

ซึ่งจากแนวนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการในกรณีศึกษา ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้หน่วยงานมีพฤติกรรมในเชิงขยายองค์การของตนเองออกไป โดยไม่คำนึงว่า การขยายตัวดังกล่าวนั้น สอดคล้องและเหมาะสมหรือไม่เพียงไรกับขีดความสามารถของหน่วยงานคนและไม่คำนึงว่าเป็นการเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานอื่นหรือไม่

2.2 ปัจจัยภายนอก ที่เป็นสาเหตุและเอื้ออำนวยให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประการคือ

2.2.1 ผลกระทบจากนโยบายทางการเมืองและการพัฒนา ในภาพกว้างของการศึกษาก็จะเห็นได้ว่า หลังจากที่รัฐบาลเริ่มให้ความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยมีการจัดทำเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการพัฒนา และจากจุดนี้เองส่งผลให้ระบบราชการเกิดความตื่นตัวและขยายตัวเองออกไปอย่างมาก มีการจัดตั้งหน่วยราชการขึ้นจำนวนมาก เพื่อรองรับนโยบายนั้นซึ่งถือ เป็นช่วงของการขยายตัวสูงสุดของระบบราชการ (ระหว่าง พ.ศ. 2500-2504) และในกรณีศึกษา 3 หน่วยงาน ก็จะได้เห็นได้ว่ามีหน่วยงานเดิมเพียงหน่วยงานเดียว คือกรมการปกครอง สำหรับกรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นส่วนของการขยายตัวของระบบราชการ ก็ได้ถือกำเนิดและจัดตั้งขึ้นมาจากนโยบายทางการเมืองและการพัฒนาในช่วงสมัยนั้น กล่าวคือกรมการพัฒนาชุมชนจัดตั้งและขยายตัวออกมาจากกรมการปกครอง ด้วยนโยบายการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมตามหลักการพัฒนาชุมชน และสำนักงาน รพช. ก็ยังเห็นได้ชัดว่าเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นจากนโยบายการเร่งรัดพัฒนาเพื่อความมั่นคง ซึ่งระยะแรกเร่งดำเนินการในเขต 6 จังหวัดภาคอีสาน ที่ถือเป็นพื้นที่ล่อแหลมและมีปัญหาความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเห็นได้ว่าในขณะที่รัฐบาลเน้นหนักนโยบายการพัฒนาเพื่อความมั่นคง นอกจากจะก่อให้เกิดการขยายตัวและยกฐานะของงานเร่งรัดพัฒนาเป็นสำนักงาน รพช. แล้ว ในขณะนั้น รพช. เอง ก็ถือเป็นหน่วย

งานที่มีอัตราการขยายตัวทั้งในด้านโครงสร้างองค์กรและบทบาทหน้าที่สูงสุด เป็นหน่วยงานเดียวที่ได้รับงบประมาณมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยราชการอื่นประเภทเดียวกัน และจุดนี้เองก็เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อเกิดการขยายตัวของหน่วยงาน เกิดการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้น ตามนโยบายการเมืองและการพัฒนาแล้ว ในระยะยาวก็ไม่เคยมีการปรับปรุงหรือยกเลิกภารกิจของหน่วยงานขยายเหล่านั้นได้เลย แม้ว่าความสำคัญของงานและนโยบายจะลดลง ซึ่งส่วนหนึ่งก็อาจจะ เป็นเจตนาหรือนโยบายทางการเมืองของผู้นำรัฐบาลในแต่ละสมัยที่ไม่ประสงค์ที่จะสร้างความขัดแย้งและการไม่ยอมรับจากระบบราชการ

2.2.2 การสนับสนุนและความช่วยเหลือจากภายนอก เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรและการเงินสูง ส่วนหนึ่งเพื่อนำไปใช้ในการบริหารองค์การและหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ใช้ในการจ้างบุคลากรประจำ และอีกส่วนหนึ่งใช้ในโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาที่ขยายตัวออกไป แต่ด้วยขีดจำกัดทางงบประมาณแผ่นดินที่ไม่สามารถสนับสนุนได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอยู่ที่ยังคงต้องแสวงหาความช่วยเหลือจากภายนอก โดยความช่วยเหลืออาจอยู่ในรูปของเงินหรือวัสดุอุปกรณ์และวิทยาการต่าง ๆ ก็ได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ายังองค์การสามารถแสวงหาความช่วยเหลือจากภายนอกได้มากเท่าใด โอกาสในการขยายตัวก็จะเพิ่มมากขึ้นเพียงนั้น

ในกรณีของกรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงาน รพช. ก็จะได้เห็นได้ว่าความช่วยเหลือจากภายนอกหรือจากต่างประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการจัดตั้งและการดำเนินการของหน่วยงานเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงาน รพช. อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าถือกำเนิดและจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาจากความช่วยเหลือของต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกาขณะนั้น และความช่วยเหลือดังกล่าวยังคงมีต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน ประมาณการว่าความช่วยเหลือดังกล่าวมีจำนวนมากกว่าครึ่งของงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับการจัดสรร จากผลของความช่วยเหลือนี้เอง ทำให้หน่วยงานยังคงสามารถแสดงบทบาทและขยายกิจกรรมในงานพัฒนาต่าง ๆ ได้และจุดหนึ่งที่น่าสังเกตก็คือ เมื่อพูดถึงปริมาณความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งในรูป เงินทุนและ เครื่องจักรกล

เปรียบเทียบทั้ง 3 หน่วยงานแล้ว สำนักงาน รพช. จัดได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับความช่วยเหลือสูงสุด รองลงไปได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน และกรมการปกครอง ซึ่งได้รับความช่วยเหลือไม่มากนัก และการจัดอันดับปริมาณความช่วยเหลือดังกล่าว ก็สอดคล้องกับอัตราการขยายตัวในบทบาทหน้าที่คือการพัฒนาชนบทของทั้ง 3 หน่วยงานด้วยเช่นกัน ซึ่งจากการศึกษาก็พบว่า สำนักงาน รพช. มีแนวโน้มการขยายตัวในบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับงานพัฒนาชนบทสูงสุด รองลงไปคือ กรมการพัฒนาชุมชนและกรมการปกครอง ซึ่งก็ตรงกับแนวความคิดเบื้องต้นที่ว่า หน่วยงานใดสามารถแสวงหาความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนจากภายนอกได้มากเท่าไร โอกาสที่จะขยายตัวก็จะมีมากขึ้นเท่านั้นและปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ไม่ได้มีเฉพาะใน 3 หน่วยงานนี้เท่านั้น หากเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ทั่วไปในระบบราชการไทย โดยเฉพาะในยุคของการพัฒนา

3. ผลกระทบจากการขยายตัวของระบบราชการต่อการพัฒนาชนบท

เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการที่ผ่านมาเป็นการขยายตัว โดยปราศจากหลักการจัดระเบียบและการวางแผนที่แน่นอน เป็นการขยายตัวในลักษณะที่ต่างหน่วยต่างขยายองค์กรและบทบาทหน้าที่ของคนออกไปโดยลำพัง โดยอาศัยเหตุบังเอิญที่เอื้ออำนวยต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งลักษณะของการขยายตัวเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบโดยเฉพาะต่องานพัฒนาชนบทอย่างน้อย 3 ประการด้วยกันคือ

3.1 ผลกระทบในแง่ของความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้น โดยความซ้ำซ้อนนี้กำหนดได้ 3 ลักษณะคือ

3.1.1 ความซ้ำซ้อนในด้านโครงสร้าง-องค์กร

3.1.2 ความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่และภารกิจ

3.1.3 ความซ้ำซ้อนในพื้นที่ปฏิบัติการ

ในประการแรก คือ ความซ้ำซ้อนในด้านโครงสร้าง-องค์กร ก็ให้เห็นได้ว่า เนื่องจากระบบราชการขยายตัวออกไป เกิดโครงสร้าง-องค์กรย่อยมากมาย ซึ่งต่างล้วนกระทำหน้าที่ที่คล้ายกันหรือเหมือนกัน เช่นในงานพัฒนาชนบทของกระทรวงมหาดไทย

ทำให้เมืองริกรที่มีขอบข่ายหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทถึง 10 หน่วยงานด้วยกัน และในจำนวนนี้ก็มียุทธศาสตร์ที่มีความคล้ายคลึงกันมาก เช่น ระหว่างกรมการพัฒนาชุมชนกับสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท นอกจากนั้นแล้ว ภาพความซ้ำซ้อนด้านองค์กรยิ่งเด่นชัดขึ้นในระดับกรม จากการศึกษาระหว่าง 3 หน่วยงานดังกล่าวพบความซ้ำซ้อนด้านองค์กรอันเกิดจากการขยายตัว 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรกเป็นความซ้ำซ้อนระหว่างองค์กรที่มีฐานะเท่าเทียมกัน เช่น กองพัฒนาเยาวชน กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งขยายตัวและยกฐานะจากฝ่ายพัฒนาเยาวชนในกองส่งเสริมและเผยแพร่ กับกองเยาวชนชนบท สำนักงาน รพช. และลักษณะที่สอง เป็นความซ้ำซ้อนระหว่างองค์กรที่มีฐานะต่างกัน ได้แก่ ฝ่ายพัฒนาห้องที่กองการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง และฝ่ายพัฒนาอาชีพ กองปฏิบัติการ กรมการพัฒนาชุมชนกับกองพัฒนาอาชีพและรายได้ สำนักงาน รพช. ซึ่งขยายตัวและยกฐานะจากฝ่ายอาชีพและผลผลิตในกองธุรกิจเศรษฐกิจ

ประการที่สอง คือ ความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่และภารกิจ ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องจากความซ้ำซ้อนในด้านโครงสร้าง-องค์กร แต่เป็นการมองในมุมกลับกันคือมองจากงาน และจากการศึกษาก็พบว่า การขยายตัวของระบบราชการ ทำให้งานประเภทเดียวกันมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบและดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานพัฒนาส่งเสริมอาชีพก็ปรากฏว่ามีหน่วยงานถึง 6 หน่วยในกระทรวงมหาดไทยที่รับผิดชอบและระหว่าง 3 หน่วยงานที่ศึกษาก็มีความรับผิดชอบที่ซ้ำซ้อนกันมากยิ่งขึ้นไปอีก เช่น งานจัดตั้งกลุ่มอาชีพ งานฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพการเกษตร งานส่งเสริมการผลิตและการตลาด งานปรับปรุงที่ดิน และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร งานส่งเสริมอุตสาหกรรมและหัตถกรรมในครัวเรือนและงานโครงการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ

ประการที่สาม คือ ความซ้ำซ้อนในพื้นที่ดำเนินการ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เห็นได้ชัดมากในอดีตก่อนที่จะได้นำระบบ "แผนงาน" มาใช้และก่อนที่จะได้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่แต่ละหน่วยงานต่างกำหนดโครงการและเลือกพื้นที่เป้าหมายของตนเอง แต่แม้ในปัจจุบันความซ้ำซ้อนในพื้นที่ดำเนินการก็ยังคงมีอยู่

3.2 ผลกระทบต่อการประสานงานและการบริหารการพัฒนา

เนื่องจากการบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารงานที่เน้นการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ เป็นหลัก และถือว่าผลสำเร็จของการพัฒนาหัวใจอยู่ที่การประสานงาน แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก เป้าหมายของการขยายตัวขององค์การในระบบราชการนั้น เป็นไปเพื่อองค์การหรือหน่วยงานสามารถที่จะดำเนินกิจกรรมในลักษณะ เบ็ดเสร็จและสมบูรณ์ในตัวเอง ดังนั้นจึงเท่ากับว่ายิ่งองค์การในระบบราชการขยายตัวออกไปมากเท่าใด การเห็นความสำคัญของการประสานงานก็จะลดน้อยลงตามลำดับ และกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ชัดสำหรับหลาย ๆ หน่วยงาน อาทิเช่น สำนักงาน รพช. ซึ่งเน้นการขยายบทบาทแบบเบ็ดเสร็จ ในพื้นที่ของตนเอง เช่นแค่เดิมมีของข่ายหน้าที่เฉพาะงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ก็ขยายบทบาทมาสู่งานพัฒนาบุคคลพัฒนาอาชีพด้วย ทำให้สามารถปฏิบัติงานได้ครบวงจรมากขึ้น ขณะเดียวกับหน่วยงานอื่นก็มีพฤติกรรมการขยายตัวในตนเองเดียวกัน จึงกลายเป็นว่าเมื่อทุกหน่วยสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองในหลายกรณี จึงไม่จำเป็นที่จะต้องประสานงานซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการประสานงานหรือการจัดระเบียบการทำงานจะต้องทำให้หน่วยงานของตนลคมบทบาทในงานบางอย่างไป

3.3 ผลกระทบจากการขยายตัวคือการให้บริการประชาชน

ในประเด็นนี้ดูเหมือนจะเป็นที่กล่าวถึง สำหรับหลายหน่วยราชการว่าการขยายตัวและขยายบทบาทของหน่วยงานตนเองนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการขยายการให้บริการแก่ประชาชนหรือขยายผลของการพัฒนาไปยังหมู่บ้าน-ตำบลต่าง ๆ ให้อ่างกว้างขวางและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็เท่ากับยืนยันว่ายิ่งองค์การในระบบราชการขยายตัวออกไปมากเท่าไร ผลประโยชน์ก็จะตกกับประชาชนมากขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตามในจุดนี้ก็ไม่ตรงกับทัศนะของนักวิชาการหลายท่าน ที่กล่าวว่า ระบบราชการอาศัยเป้าหมายในการพัฒนามาเป็นข้ออ้างสำหรับความชอบธรรมในการขยายหน่วยงานของตน ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วเป็นผลประโยชน์ขององค์การในระบบราชการเอง ซึ่งประเด็นนี้มีข้อสังเกตที่น่าเชื่อว่าการขยายตัวขององค์การในระบบราชการหลาย ๆ กรณี อาจไม่เป็นไปเพื่อตอบสนองประโยชน์ส่วนรวมที่เห็นได้ชัด ประการแรก ยิ่งระบบราชการขยายตัวออกไปมากเท่าไร รัฐก็ต้องสูญเสียงบประมาณที่ใช้จ่ายไปสำหรับหมวดบริหารและเงินเดือนค่าจ้าง สำหรับบุคคลากรของรัฐที่เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น และก็เท่ากับว่าเป็นการเบียดบังงบประมาณที่จะนำไปใช้ใน

กิจกรรมการพัฒนา อันเป็นผลประโยชน์ของประชาชนให้ลดน้อยลงเพียงนั้น เช่น กรณี
 การพัฒนาชุมชน จากการศึกษาที่พบว่าเนื่องจากการขยายตัวและอัตรากำลังของกรม
 ทำให้งบประมาณกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ใช้จ่ายไปกับหมวดบริหารและเงินเดือนค่าจ้าง ซึ่ง
 เท่ากับเหลืองบประมาณสำหรับการพัฒนาเพียงไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นต์ และในประการที่
 สองที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ก็คือการขยายบทบาทขององค์กรต่าง ๆ โดยขาดการวาง
 แผนที่ดี ทำให้แต่ละองค์กรขยายงานออกไปโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและขีดความ
 สามารถขององค์กร จึงทำให้เกิดความสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุและผลงานพัฒนาที่ได้ออกมา
 ก็ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เพียงพอ และผลงานของการพัฒนาอันนี้ก็ถือเป็นบริการ
 ของรัฐอย่างหนึ่งที่มีต่อประชาชน นอกจากนั้นก็พบว่ายิ่งระบบราชการขยายตัวออกไปเท่า
 ใด ก็ยิ่งทำให้เกิดความสับสนและความสับสนในการมีส่วนร่วมของประชาชนลดลงด้วย
 ความเป็นราชการของระบบราชการ และเมื่อราชการมีส่วนร่วมของประชาชน ความ
 สำเร็จของงานพัฒนาก็ย่อมลดลงตามส่วนด้วยเช่นกัน

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาการขยายตัวของระบบราชการและผลกระทบต่อการพัฒนา จะเห็น
 ได้ว่ามีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง อันเป็นสาเหตุของปัญหาอยู่มากมาย อาทิเช่น ปัญหาโครงสร้าง
 การจัดองค์กร ปัญหาความไม่ชัดเจนในขอบข่ายหน้าที่ ผลกระทบจากนโยบายการเมือง
 และกาพัฒนา และอื่น ๆ ซึ่งสาเหตุหลัก ๆ ดังกล่าวนี้นี้ล้วนมีความเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน
 ทั้งสิ้น ดังนั้นการพยายามแก้ปัญหาจึงมีอาจทำได้สำเร็จลำพังเพียงการเพ่งเล็งที่จุดใดจุด
 หนึ่ง หากในหนทางที่ถูกต้องจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมองปัญหาทั้งระบบและในจุดนี้น่าสังเกต
 ว่าการขยายตัว เป็นพฤติกรรมกรรมการสร้างอาณาจักรของระบบราชการอย่างหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิด
 ปัญหาความซ้ำซ้อน และการประสานการพัฒนา แต่อย่างไรก็ตามโดยตัวของพฤติกรรม
 ดังกล่าวไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ด้วยตัวเอง ในขณะที่ปัจจัยอื่น ๆ ยังคงดำรงอยู่และมี
 ผลต่อพฤติกรรมกรรมการสร้างอาณาจักรโดยตรง กล่าวคือในสภาพดังกล่าวเอื้ออำนวยให้พฤติกรรม
 การสร้างอาณาจักรสามารถเติบโตและแปรรูปไปสู่ "การขยายตัว" ได้ ดังนั้นการแก้ไข
 ที่ถูกต้องจึงจำเป็นที่จะต้องจำกัดหรือลดเงื่อนไขที่จะมีผลต่อการขยายตัวทั้งหมด ซึ่งในที่นี้
 จำแนกได้เป็น

1. เงื่อนไขทางโครงสร้างและการจัดองค์กรเพื่อการบริหารการพัฒนา

หลักสำคัญประการหนึ่งของการบริหารการพัฒนา ซึ่งแตกต่างหรือพิเศษออกไปจากการบริหารราชการปกติคือ การเน้นถึงการประสานงานและการผนึกกำลังร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากงานพัฒนามีใช้เป็นงานล่าช้าเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่งที่จะจัดทำขึ้นได้ หากต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งถือได้ว่าความสำเร็จของการประสานงานก็เป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จของงานพัฒนานั้นด้วย ขณะเดียวกันการประสานงานที่ดีก็เป็นกลยุทธ์หนึ่งที่ช่วยลดเงื่อนไขการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการได้เช่นกัน โดยในที่นี้ขอเสนอแนวความคิดในการจัดองค์กรและการประสานงานเพื่อการบริหารการพัฒนา และลดเงื่อนไขดังกล่าวดังนี้คือ

1.1 ในระดับชาติ ต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานฝ่ายอำนวยการอย่างน้อย 4 หน่วยงานคือ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและหน่วยงานระดับปฏิบัติ โดยมุ่งจัดทำแผนรวมประกอบด้วยแผนงาน แผนคน (อัตรากำลัง) และแผนเงิน (งบประมาณ) ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความสับสนในทางปฏิบัติและเพื่อให้สามารถที่จะควบคุมตรวจสอบหน่วยราชการต่าง ๆ ได้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ซึ่งถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ก็ยังมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องจัดระบบการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ เป็นกรณีพิเศษ โดยปรับปรุงให้ศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เป็นหลักในการประสานแผนทุกประเภทที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท มีอำนาจในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและจัดรูปร่าง ความแผนพัฒนาของส่วนราชการต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม และให้ถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกันถึงหลักการดังนี้คือ

1.1.1 การจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่นั้น ต้องเป็นงานใหม่ที่มีความสำคัญมาก ไม่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่น และต้องพิจารณาถึงหน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนราชการเดิมด้วย เพื่อป้องกันมิให้เกิดการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ที่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการที่มีอยู่เดิม

1.1.2 การขยายส่วนราชการ ต้องเป็นไปโดยมีความมุ่งหมายที่จะบริการประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งควรเป็นการขยายในการบริหารส่วนภูมิภาคมากกว่าส่วนกลาง เว้นแต่การขยายเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหาร

1.1.3 การขยายบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการ ให้คำนึงถึงขอบข่ายหน้าที่เดิมและขีดความสามารถของส่วนราชการนั้น ๆ เป็นหลัก โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับส่วนราชการที่มีความรับผิดชอบอยู่เดิม เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและมีให้เกิดสภาพการขยายบทบาทที่ไม่สอดคล้องกับขีดความสามารถของแต่ละส่วนราชการ

1.1.4 การขยายอัตรากำลัง ทั้งในส่วนราชการเดิมและที่จัดตั้งใหม่ให้คำนึงถึงอัตรากำลังที่มีอยู่แล้วเป็นหลัก โดยพยายามเน้นการสับเปลี่ยน หรือโยกย้ายอัตรากำลังมาทำหน้าที่ในงานที่เพิ่มใหม่มากกว่าการกำหนดอัตราใหม่ เพื่อมิให้สภาพคนล้นงานและเพื่อใช้อัตรากำลังที่มีอยู่ให้ประหยัดและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

1.1.5 การยุบเลิกส่วนราชการ ให้ถือตามความสำคัญของภารกิจเป็นหลัก หากภารกิจสิ้นสุดหรือลดความสำคัญ ต้องดำเนินการปรับ ลด หรือยุบเลิกส่วนราชการนั้น ๆ ได้ตามความเหมาะสม ในกรณีที่มีความจำเป็นให้ออนข้าราชการในส่วนราชการที่ยุบเลิกนั้นไปปฏิบัติราชการที่ส่วนราชการอื่นได้ และการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายหรือภารกิจของส่วนราชการให้คำนึงถึงเป้าหมาย

1.1.6 การขยายส่วนราชการ บทบาทหน้าที่และอัตรากำลัง ให้จัดทำเป็นแผนรวมระยะยาว 5-7 ปี และการพิจารณาให้พิจารณาเฉพาะที่ปรากฏตามแผนเท่านั้น โดยถือตามความสำคัญเร่งด่วนของแผนฯ เป็นหลัก เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขยายตัวนอกแบบที่แต่ละส่วนราชการจัดทำกันขึ้นเองเป็นการภายใน

1.1.7 การประเมินผลการปฏิบัติงาน มิให้ถือตามปริมาณงาน แต่ให้ถือตามคุณภาพของงานเป็นหลัก งานใดของส่วนราชการไหนที่ไม่เข้าเกณฑ์มาตรฐานที่ตั้งไว้ ให้พิจารณาปรับปรุงหรือโอนงานส่วนนั้นให้ส่วนราชการที่มีขีดความสามารถสูงกว่าดำเนินการแทน

1.2 ในระดับกระทรวง ทำนองเดียวกันในระดับชาติ ซึ่งต้องยึดถือหลักการทั้ง 7 ประการดังกล่าวข้างต้น เป็นแนวทางในการดำเนินการ ขณะเดียวกันจุดที่ควร



ปรับปรุง เน้นหนักสำหรับระดับกระทรวง คือ การปรับปรุงและเพิ่มสมรรถนะให้สำนักงานปลัดกระทรวง สามารถเป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการและบริหารการพัฒนาภายในกระทรวงอย่างแท้จริง และปรับปรุงระบบการจัดทำแผนฯ กระทรวงให้มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นกรอบในการกำหนดแนวทางในการดำเนินงานของกรมในสังกัด โดยอาจดำเนินการดังนี้ คือ

1.2.1 ปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานปลัดกระทรวงให้มีกองประสานราชการ เพื่อทำหน้าที่ในการประสานการปฏิบัติงานของกรมต่าง ๆ พร้อมทั้งให้อำนาจสำนักงานปลัดฯ ให้สามารถจัดรูปร่างหรือเปลี่ยนแปลงโครงการและอัตรากำลังของส่วนราชการต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม

1.2.2 ปรับปรุงฐานของสำนักนโยบายและแผน (หรือชื่ออื่น ๆ) ให้สังกัดโดยตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวง โดยอาจมีรองปลัดกระทรวงฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อให้เป็นหน่วยงานเป็นที่ยอมรับของส่วนราชการต่าง ๆ และเพื่อให้การอำนวยความสะดวกวางแผน เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2.3 ปรับปรุงกระบวนการในการจัดทำแผนฯ กระทรวง ให้โครงการและกิจกรรมของส่วนราชการโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา จะต้องเป็นส่วนหนึ่งของแผนสาขา ซึ่งได้รับพิจารณาเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการแผนสาขาต่าง ๆ โดยอาจให้รองปลัดกระทรวงฝ่ายต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นประธานคณะอนุกรรมการแผนสาขา นอกจากนั้น การอนุมัติโครงการและงบประมาณก็ควรให้กระทรวงมีอำนาจในการพิจารณาได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้แผนที่จัดทำไม่เพียงแต่ "แผนลอย"

1.2.4 ปรับปรุงระบบการตรวจราชการและการประเมินผล ให้มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นระหว่างสำนักงานผู้ตรวจราชการฯ กับหน่วยแผนฯ เช่น สำนักนโยบายและแผน โดยการตรวจราชการให้พิจารณา จากผลการปฏิบัติตามแผนงานของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นหลัก ขณะเดียวกันให้คำนึงถึงคุณภาพของงานและความซ้ำซ้อนของงานที่ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการเป็นสำคัญ

1.2.5 ปรับปรุงและเพิ่มสมรรถนะของศูนย์กลางข้อมูลและระดับ
กระทรวง เพื่อใช้เป็นแหล่งข้อมูลในการตัดสินใจวางแผนกระทรวง

1.3 ในระดับราชการส่วนภูมิภาคหรือจังหวัด เนื่องจากการบริหารการ
พัฒนาชนบท จุดกลางในการประสานงานระหว่างส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง-กรม
กับหน่วยปฏิบัติ ได้แก่ จังหวัด โดยสำนักงานจังหวัดจะเป็นองค์กรประสานแผนกระทรวง
และแผนจังหวัดเข้าด้วยกัน ซึ่งมีความสำคัญในแง่ของการคัดเลือกโครงการและพื้นที่ดำเนิน
การและจากจุดนี้เองโดยหลักการแล้วน่าจะจะสามารถแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของการดำเนินการ
ของส่วนราชการ และพื้นที่เป้าหมาย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการดำเนินงานในฐานะ
องค์กรประสานงานของสำนักงานจังหวัด ยังไม่อาจบรรลุเป้าหมายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น
ทำให้โอกาสในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่เป็นจริงเท่า
กับเป็นการเปิดโอกาสให้แต่ละส่วนราชการยังคงความเป็นอิสระในการจัดทำโครงการ และ
ดำเนินการตามแผนงานของตนได้ในระดับพื้นที่ปฏิบัติการ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพใน
การประสานแผน และเพิ่มสมรรถนะให้กับจังหวัดในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของ
ส่วนราชการ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้คือ

1.3.1 ให้ถือว่าสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานกลาง ในการ
ประสานแผน และประสานงานของส่วนราชการต่าง ๆ อย่างแท้จริง โดยเห็นว่า ภารกิจ
ของสำนักงานจังหวัดคือ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการ ศูนย์ประสาน
การพัฒนาชนบทระดับจังหวัด งานอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ให้
พิจารณาจัดโอนให้ส่วนราชการอื่นรับผิดชอบตามความเหมาะสม เช่น ที่ทำการปกครอง
จังหวัดหรือสำนักงานผู้ตรวจการท้องถิ่น เป็นต้น

1.3.2 ให้จังหวัดมีอำนาจในการบริหารงบประมาณระดับจังหวัด
โดยปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารงานงบประมาณในระดับจังหวัด
เพื่อช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณให้เกิดประโยชน์ต่อการ
บริหารงานในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อัน
จะเป็นแนวทางการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งจะช่วยให้สามารถควบคุมตรวจสอบ
โครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแผนจังหวัดและงบประมาณที่จะดำเนินการ

มากขึ้น อีกทั้งยังช่วยป้องกันมิให้ส่วนราชการต่าง ๆ เบี่ยงเบน หรือขยายภารกิจออกไปจนเกิดความซ้ำซ้อนขึ้นได้

1.3.3 เร่งปรับปรุงและเพิ่มสมรรถนะของศูนย์ข้อมูลระดับจังหวัด โดยสนับสนุนงบประมาณ บุคลากรและเครื่องมือที่ใช้เพื่อใช้ประโยชน์ในการเป็นฐานข้อมูล กำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัด และเพื่อประโยชน์ต่อการควบคุมติดตามประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.3.4 ปรับปรุงและจัดระบบการบริหารการพัฒนา โดยเน้นที่ระบบ "คณะกรรมการ" อันได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ให้มีอำนาจในการบริหารงาน บริหารโครงการและอัตรากำลังของส่วนราชการในสังกัด เพื่อสร้างควมยอมรับในการประสานงานและสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารงานของส่วนราชการต่าง ๆ

2. เงื่อนไขด้านกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ

จากที่ได้กล่าวข้างต้นว่า ปัญหาความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ส่วนราชการต่าง ๆ ขยายบทบาทหน้าที่ของตนเองออกไปได้อย่างอิสระ จนทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และเหลื่อมล้ำในงานที่รับผิดชอบซึ่งกันและกัน ดังนั้น การแก้ปัญหาในจุดนี้จึงต้องเริ่มจากการพิจารณาจัดส่วนราชการและปรับปรุงระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่า จะต้องระบุถึงภารกิจของคนให้ชัดเจน ถึงระดับของแผนงานต่าง ๆ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ และในบางภารกิจที่อาจมีหลายหน่วยงานร่วมรับผิดชอบ ก็ให้ระบุถึงขอบเขตในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยเป็นสำคัญ โดยใช้หลักการ "แบ่งหน้าที่รับผิดชอบ ไม่ใช่แบ่งพื้นที่" และจัดระเบียบประสานงานยึดหยุ่นตามภารกิจ ซึ่งในแง่นี้แล้วแม้ในพื้นที่เดียวกันก็อาจมีหลายหน่วยงานดำเนินการร่วมกันได้ โดยสามารถจำแนกรายละเอียดของหลักการและแนวทางได้ดังนี้คือ

2.1 การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ต้องให้ชัดเจนทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม และระดับอื่น ๆ ซึ่งขอบข่ายหน้าที่ดังกล่าวนี้จะ

ต้องสอดคล้องซึ่งกันและกัน และเป็นไปตามหลักการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบอย่างจริงจัง

2.2 ในขอบข่ายหน้าที่และความรับผิดชอบที่เหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกัน ให้คำนึงถึง เป้าหมายเดิมและขีดความสามารถ ความเหมาะสมของแต่ละส่วนราชการ เป็นหลัก เพื่อป้องกันมิให้เกิดสภาพการทำงานที่ไม่ตรงกับขีดความสามารถของหน่วยงาน

2.3 งานเดียวกันที่อาจมีหลายส่วนราชการรับผิดชอบ ให้ระบุอย่างชัดเจน ถึงขอบข่ายและระดับของความรับผิดชอบเป็นหลัก มิใช่การแบ่งพื้นที่กันทำงาน

2.4 การขยายขอบข่ายหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่ที่ส่วนราชการอื่น ที่รับผิดชอบอยู่แล้ว ระหว่างกรมให้กระทรวงเป็นผู้พิจารณาคำเนินการตามความเหมาะสม และระหว่างกระทรวงให้หน่วยงานกลาง อาจได้แก่ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรืออื่น ๆ เป็นผู้พิจารณา

2.5 ในขอบข่ายหน้าที่เดียวกัน แต่มีหลายส่วนราชการรับผิดชอบ ให้จัดรูปการบริหารแบบ "คณะกรรมการ" โดยมีทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วม เป็นกรรมการ และการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้พิจารณาแยกต่างแผนงาน มิใช่การพิจารณาแยกส่วนราชการ

3. เงื่อนไขค่านโยบายทางการเมืองและพัฒนา

สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการจัดการกับปัญหาการขยายตัวของหน่วยงาน ในระบบราชการ คือ การมีเจตนาที่แน่วแน่ และตระหนักว่าปรากฏการณ์ของการขยายตัวดังกล่าวนี้ เป็นปัญหาจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข เพราะหากขาดเจตนาที่แน่วแน่จากรัฐบาล ความพยายามในการดำเนินการใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการลดเงื่อนไขปัญหาทางโครงสร้าง และการจัดองค์กร หรือเงื่อนไขด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ก็จะไม่ประสบความสำเร็จหรืออาจเป็นเพียงการแก้ปัญหาในจุดย่อยต่าง ๆ ซึ่งทำให้ขาดการพิจารณาภาพรวม และขาดลักษณะการมองปัญหาอย่างเป็นระบบ

สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เงื่อนไขค่านโยบายทางการเมืองและการพัฒนาที่ผ่านมามักจะเอื้ออำนวย หรือ เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ขยายบทบาทของหน่วยงานเดิมมากกว่าที่จะพยายามจำกัดการเติบโตและการขยายของส่วนราชการต่าง ๆ แม้ว่า

ภายใต้ระบบการบริหารการพัฒนาชนบทในรูปคณะกรรมการการพัฒนาชนบท จะเป็นเจตนารมณ์ และแนวทางหนึ่งในการที่จะปรับปรุงสมรรถนะการบริหารการพัฒนา และการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่การจัดระบบงานที่เกิดขึ้นก็เป็นเพียงการรวบรวมงานที่ กระจุกกระจายอยู่กับส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นหมวดหมู่เท่านั้น ยังไม่เคยพิจารณาถึงการ จัดรูปงาน การพิจารณาวางแผนงานตามความเหมาะสมและความชอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ส่วนราชการอย่างแท้จริง ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลก็มีกลไกในการควบคุมทั้งแผนงาน แผนคน และ แผนเงินอยู่พอสมควร จึงสมควรที่รัฐจะต้องกำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาการ ขยายตัว และลบลบปัญหาความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวอย่างจริงจัง

กรณีศึกษาถึงการขยายตัวของหน่วยงานทั้งสาม ได้แก่ กรมการปกครอง กรม การพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานพัฒนาอาชีพ และส่งเสริมรายได้ก็เป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการขยายตัว และขยายบทบาทของหน่วยงาน ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพของงานและการให้บริการประชาชน ดังกล่าวข้างต้น สำหรับแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหา การขยายตัวและความ ซ้ำซ้อน ก็เห็นสมควรกำหนดแนวทางดังนี้คือ

1. กำหนดขอบข่ายหน้าที่ของทั้งสามหน่วยงานโดยเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาชนบทให้ชัดเจน แยกแยะหน่วยงานใดเป็นหน่วยประสานงาน หน่วยงานใด เป็น หน่วยปฏิบัติการ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่ซึ่งกันและกัน โดยอาจพิจารณา ดังนี้

1.1 ให้กรมการปกครองเป็นหน่วยหลักในการประสานการพัฒนาชนบทระดับ อำเภอ เน้นหนักเฉพาะภารกิจในการประสานแผนการพัฒนาชนบทระดับอำเภอ โดยกลไก สำนักงานอำเภอส่วนการปฏิบัติงาน หรือดำเนินการตามกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็น เรื่องของ ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรง กรมการปกครอง เป็นเพียงผู้สนับสนุนและผู้ประสาน งานโดยใช้แผนฯ เป็นหลัก

1.2 ให้กรมการพัฒนาชุมชน เป็นหลักการประสานงานในระดับตำบล-หมู่บ้าน รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ขณะเดียวกันในภารกิจของการเป็นหน่วยปฏิบัติการให้กรม การพัฒนาชุมชนดำเนินการกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาบุคคล การจัดตั้งกลุ่ม รวมถึงการส่งเสริม

อาชีพทั้งหมด โดยประสานงานกับส่วนราชการอื่น ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละเรื่อง เป็นกรณี เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมปศุสัตว์ และกรมชลประทาน เป็นต้น

1.3 ให้สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท รับผิดชอบเฉพาะงานหรือกิจกรรมเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน หรืองานด้านช่างต่าง ๆ ได้แก่ งานก่อสร้างทางหลวงชนบท การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล และอื่น ๆ ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของคุณ กรณีงานด้านพัฒนาบุคคล จัดตั้งกลุ่มและงานส่งเสริมอาชีพให้โอนความรับผิดชอบไปไว้กับกรมการพัฒนาชุมชน โดยสำนักงาน รพช. เป็นเพียงผู้สนับสนุน และประสานงานร่วมกับกรมการพัฒนาชุมชน เท่านั้น

2. ปรับปรุงและจัดระบบการจัดทำแผนรวมและแผนสาขา โดยระบุถึงขอบข่ายของแผนสาขาแต่ละแผนให้ชัดเจนไม่ก้าวท้าวซ้ำซ้อนกัน และให้ส่วนราชการจัดทำแผนของตนเองให้สอดคล้องกับแผนรวม ขณะเดียวกันในแผนงานสาขาให้กำหนดกลุ่มงาน/โครงการที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกับแผนสาขาอื่น ในกรณีที่แผนสาขาเดียวกันมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ให้กำหนดความรับผิดชอบแต่ละส่วนราชการออกตามกลุ่มงานของแผนสาขาอย่างชัดเจน และให้ถือว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการนั้น เป็นหลัก ในการดำเนินโครงการตามกลุ่มงานของแผนสาขานั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อมิให้ส่วนราชการต่าง ๆ ขยายบทบาทออกไปยังกลุ่มงานต่าง ๆ จนก้าวท้าวซ้ำซ้อนกัน เช่น ในแผนสาขาพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้ ควรโอนกลุ่มงานปรับปรุงที่ดิน-แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรไปอยู่ในแผนสาขาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

3. กำหนดขอบข่ายหน้าที่การงานของบุคคลากรที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทของทั้งสามหน่วยงานให้สอดคล้องกับขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เพื่อมิให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างบุคคลากรของกรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน

4. ควรกำจัดการขยายพื้นที่ปฏิบัติงาน หรือ เขตงานของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบทให้ เน้นหนักในพื้นที่ยากจน ล้าหลัง และมีปัญหาความมั่นคง เพื่อให้สอดคล้องกับ เป้าหมายของหน่วยงานสำหรับพื้นที่พัฒนาปกติ ให้ถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงาน

อื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ให้ถือว่าการพัฒนาของ รพช. เป็นงานชั่วคราว ไม่ประจำอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หากรुकคืบหน้าไปตลอดเวลาในระยะเวลา 3 ปี ของ การดำเนินงานให้โอนงานพัฒนาที่ดำเนินการทั้งหมดให้กับหน่วยงานพัฒนาปกติเข้ารับช่วย ค่อไป

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาในภาพกว้างพิจารณาจากแผนงาน และการบริหารราชการส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งสามารถสะท้อนปัญหาการขยายตัวและความ ข้ำซ้อนได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ในรายละเอียดของปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาใน ระดับปฏิบัติการและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อันเป็นผลจากการขยายตัวของหน่วยงานและ การสร้างความเป็นราชการไปยังตำบล-หมู่บ้านต่าง ๆ งานวิจัยนี้ยังไม่สามารถที่จะขยาย ผลการอธิบายได้ถึง ซึ่งมีหลายประเด็นที่ควรศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในลำดับถัดไป อาทิ เช่น ความขัดแย้งและการแข่งขันกันทำงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในตำบลหมู่บ้าน การขยาย ความเป็นราชการกับวิถีของประชาชน การพัฒนาโดยราชการกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น ซึ่งหากสามารถทำการวิจัยโดยคัดเลือกพื้นที่เป้าหมาย หรืองานใดงานหนึ่งที่มี หลายส่วนราชการร่วมรับผิดชอบในพื้นที่ ก็จะช่วยเสริมสร้างความเข้าใจถึงปัญหาการพัฒนา ของหน่วยราชการในปัจจุบันได้ดียิ่งขึ้น