



บทที่ 2

ขยายแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของระบบราชการ

คำว่า "ระบบราชการ" เป็นคำสามัญที่เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไป และคำ ๆ นี้เองก็มิได้ให้ความหมายอยู่มากมาย ซึ่งคำวลีมีสาระและรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป อาทิ เช่น

สมพงษ์ เกษมสิน¹ ได้ให้ความหมายคำว่า "ระบบราชการ" (bureaucracy) ว่าสามารถพิจารณาแยกได้เป็นสองคำ คือคำว่า bureau หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ หรือสำนักงาน ส่วนคำว่า cracy หมายถึง การปกครองหรืออำนาจ ดังนั้นคำว่า bureaucracy จึงหมายถึง การปกครองโดยจัดส่วนราชการออกเป็นส่วนหรือกรมต่าง ๆ (department)

Thompson² ให้ความหมายว่า "ระบบราชการ" เป็นระบบที่มีลักษณะโครงสร้างพื้นฐานประกอบขึ้นจากสายการบังคับบัญชาของอำนาจที่สลับซับซ้อนอย่างมาก อันเนื่องมาจากการแบ่งงานกันทำ

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2512), หน้า 17.

² Victor Thompson, Quoted in Ferrel Heady, Public Administration : A Comparison Perspective (New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1977), p. 17.

3
Max Weber ได้อธิบายว่า ระบบราชการ คือ ระบบที่มีลักษณะ 4 ประการ คือ

1. การบริหารงาน กระทำไปภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามตัวกฎหมาย
2. การปฏิบัติราชการ เป็นไปตามลำดับการบังคับบัญชา ไม่ก้าวข้ามกันและ
กระทำการอื่น เป็นการข้ามชั้นการบังคับบัญชา
3. การสรรหาบุคลากร เข้าสู่ระบบและการประเมินบทบาท เป็นไปตาม
ระบบความสามารถ (merit system) โดยบุคลากรส่วนใหญ่เป็นพนักงานประจำและมี
รายได้ส่วนใหญ่จากองค์การ
4. เป็นระบบที่มีการแบ่งงานกันทำ ตามความถนัดและความชำนาญเฉพาะ
ด้าน รวมทั้งมีลักษณะเป็นวิชาชีพด้วย

ซึ่งความหมายต่าง ๆ เหล่านี้ สามารถสรุปความหมายของคำว่า "ระบบราชการ" (bureaucracy) ได้ว่า เป็นระบบบริหารการปกครอง ซึ่งมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน โดยจัดส่วนงานออกเป็น กรม กองต่าง ๆ มีสายการบังคับบัญชาที่แน่ชัด บริหารงานไปภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามตัวกฎหมาย มีระเบียบข้อบังคับเป็นหลักในการปฏิบัติ การสรรหาบุคลากรเป็นไปตามระบบความสามารถ (merit system) และผลงานที่ผลิตออกส่วนใหญ่จะไม่ถูกประเมินค่าทั้งทางตรงและทางอ้อม ในระบบของการแลกเปลี่ยนโดยสมัครใจตามราคาตลาด ซึ่งอยู่นอกองค์การ

แนวความคิดว่าด้วยการขยายตัวของระบบราชการ

จากความหมายของ "ระบบราชการ" ข้างต้น ในสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ เรื่องของการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งหากเป็นไปตามภาพในอุดมคติ นั้นหมายความว่า ด้วยหลักการแบ่งงานกันทำ ทำให้ระบบราชการสามารถจะแสดงออกถึง เอกภาพและสมรรถนะในการบริหารงานได้ อย่างไรก็ตาม ระบบราชการในความจริงก็มีใช้ ภาพที่แสดงถึงความเป็นหนึ่งเดียวของทั้งหมด และก็มีใช้ระบบที่แสดงออกถึงสมรรถนะและ

3

Max Weber and Joseph Lapalombara, "An Overview of Bureaucracy and Political Development," in Lapalombara (ed.), Bureaucracy and Political Development (Princeton N.J. : Princeton University Press 1967), p. 10.

ประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงานในฐานะกลไกของฝ่ายบริหาร เพื่อผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากภายในตัวระบบใหญ่เองก็ยังมี "ระบบย่อย" มากมาย ซึ่งระบบย่อยต่าง ๆ เหล่านี้ต่างก็มีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป และบ่อยครั้งพบว่าระบบย่อยเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะขาดความกลมกลืนและแข่งขันกัน เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งทรัพยากรและคุณค่า (values) และเพื่อที่จะเข้าไปมีบทบาทหรืออิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy) ของระบบใหญ่⁴ โดยการแข่งขันนี้เป็นรูปแบบหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือองค์การ เป็นความพยายามเพื่อที่จะช่วงชิงให้ได้มาซึ่งคุณค่า (values) ที่ตนเองยึดถือ ในขั้นพื้นฐานการแข่งขันอาจเป็นไปเพื่อช่วงชิงและให้ได้มาซึ่งความอยู่รอด และความต้องการทางกายภาพ (physiological needs) อันได้แก่ ความต้องการในด้านวัตถุต่าง ๆ เช่น อาหาร น้ำ และในขั้นที่สูงขึ้นไปคือ ความต้องการทางจิตใจ (psychological needs) เช่น ความต้องการในอำนาจสถานะทางสังคม และการได้รับการยอมรับ⁵ เป็นต้น ซึ่งไม่เพียงแต่เพื่อที่จะให้ได้มาอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น แต่เป็นความพยายามที่จะให้ตนเองได้รับมากกว่าผู้อื่น

ด้วยเหตุผลทำนองเดียวกัน การแข่งขันระหว่างองค์การ ก็เป็นความพยายามของแต่ละองค์การที่จะทุ่มเทให้บรรลุเป้าหมายของตน และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและความอยู่รอดขององค์การ (competition for power and survival)⁶ และยุทธวิธีหรือ

⁴ ศึกษารายละเอียดทฤษฎีระบบย่อยใน

E.S. Griffith, Congress : Its Contemporary Roles (New York : New York University Press, 1961).

A.L. Fritschles, Smoking Politics (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, 1975).

⁵ Harold J. Leavitt, Managerial Psychology (Chicago : The University of Chicago Press, 1966), p. 15.

⁶ John M. Pfiffner and Robert Presthus, Public Administration (5 th Edition; New York : The Ronald Press Company, 1967), p. 53.

รูปแบบหนึ่งของการแข่งขันระหว่างองค์การ ก็คือ การพยายามขยายองค์การของตนเองออกไป เพราะอย่างน้อยที่สุดนั้นหมายถึง ปริมาณของงบประมาณและตำแหน่งหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว โดยการขยายตัวขององค์การนี้ อาจเป็นไปได้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นการขยายตัวทางด้านโครงสร้างองค์การ ซึ่งจะมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การขึ้นใหม่ ทั้งที่มีฐานะเป็นหน่วยงานย่อยภายในหน่วยงานเดิม และเป็นหน่วยงานใหม่ที่มีฐานะเทียบเท่าหน่วยงานเดิม หรือมีการยกฐานะขึ้นสูงกว่าหน่วยงานเดิม⁷ และในอีกลักษณะหนึ่ง เป็นการขยายตัวในด้านบทบาทหน้าที่ โดยอาศัยโครงสร้างหรือองค์การเดิม แต่เพิ่มภาระหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การออกไปมากขึ้น

สาเหตุและปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของระบบราชการ

ระบบราชการ นับได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญต่อโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของทุก ๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการเมืองที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย บทบาทของรัฐและระบบราชการ ยิ่งทวีความสำคัญและครอบคลุมไปในกิจการแทบทุกด้าน ซึ่งลักษณะของระบบการเมือง ที่ระบบราชการเป็นสถาบันหลักเช่นนี้ที่ Fred W. Riggs⁸ เรียกว่า "ระบบอำมาตยาธิปไตย"

และด้วยความเป็นสถาบันหลักของระบบราชการ ในลักษณะเช่นนี้เองทำให้ระบบราชการกลายเป็นศูนย์กลางของอำนาจ เป็นผู้กุมอำนาจในการตัดสินใจฉะฉานสำคัญ ในระดับนโยบายการบริหาร และยังเป็นผู้วางกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และรักษากฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นไว้นั้นอีกด้วย ในลักษณะเช่นนี้ การขยายตัวในด้านอำนาจหน้าที่ของระบบราชการ จึงเป็น

⁷ คือการขยายตัวในแนวดิ่ง (vertical expansion) และการขยายตัวในแนวราบ (horizontal expansion) ตามลักษณะการแบ่งประเภทการขยายตัวของระบบราชการ ในแนวความคิดของ วรเดช จันทรศร ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย. (สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2525), หน้า 11.

⁸ รายละเอียดโปรดดู Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity (Honolulu : East-West Center Press, 1966).

ไปอย่างกว้างขวางจนกลายเป็นระบบที่มีอำนาจล้นพ้น⁹ (overpowering bureaucracies) จนไม่มีสถาบันอื่นใดที่จะขึ้นมาทัดทานหรือควบคุมการใช้อำนาจของระบบราชการได้

ปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือ บัณฑิตอื่นเนื่องมาจากความไม่สมดุลระหว่างระบบราชการ ในแง่ของการสร้างสถาบัน ซึ่งมีผลให้ระบบราชการขยายตัวและเติบโตออกไปทุกขณะนั้น เพียงพอหรือไม่ที่จะอธิบายถึง การขยายตัวขององค์การในระบบราชการ ทั้งในด้านโครงสร้าง และบทบาทหน้าที่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จริงอยู่ด้วยบัณฑิตด้านความอ่อนแอของสถาบันอื่น เป็น บัณฑิตที่จำเป็นต่อการขยายตัวขององค์การในระบบราชการ แต่ยังไม่เพียงพอที่จะอธิบายใน รายละเอียดถึงปัญหาอื่น ๆ อาทิเช่น ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการ พฤติกรรมการบริหาร และบัณฑิตอื่น ๆ ซึ่งในกลุ่มบัณฑิตเหล่านี้ก็ล้วนแล้วแต่เป็นบัณฑิตที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของ ระบบราชการทั้งสิ้น โดยกลุ่มบัณฑิตเหล่านี้ได้มีนักวิชาการทางรัฐศาสตร์และการบริหารหลาย ท่านได้แสดงทัศนะและแนวความคิดไว้มากมาย ดังนี้

ชยอนันต์ สมุทวณิช¹⁰ ได้ให้ทัศนะที่น่าสนใจว่า ความครอบงำและการเติบโตของ ระบบราชการโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา มีพื้นฐานจากความไร้สมรรถนะของกลุ่มพลัง ต้านทานที่เกิดขึ้นนอกระบบราชการ และด้วยความอ่อนแอของสถาบันภายนอกดังกล่าว ประกอบ กับขอบเขตของภารกิจที่กว้างขวางขึ้นทำให้ "การพัฒนา" กลายมาเป็น "ข้ออ้างใหม่" ของ ระบบราชการสำหรับที่จะขยายองค์การของตนเองออกไป เพื่อให้ดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นไปเพื่อ รองรับภารกิจใหม่ ขณะเดียวกันก็มีบัณฑิตอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่¹¹

1. ปัญหาทางด้านหน้าที่ โครงสร้างซึ่งพบว่าระบบราชการมีความสับสนในเรื่อง ของการจัดองค์การตามลักษณะหน้าที่ ทำให้องค์การของระบบราชการต่าง ๆ มีพฤติกรรมใน การขยายตัวและแข่งขันกันกระทำหน้าที่ แทนที่จะประสานงานกันเพื่อร่วมกันทำ

⁹ Ferrel Heady, Public Administration : A Comparative Perspective (Englewood Cliffs., N.J. : Prentice Hall Inc., 1965), p. 100.

¹⁰ ชยอนันต์ สมุทวณิช, "บทวิพากษ์ว่าด้วยการแปรสภาพของระบบอำมาตยาธิปไตย," รัฐศาสตร์สาร 11 (ม.ค.-ธ.ค. 2528) : 1-31.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-27.

2. ปัญหาด้านการประสานงาน ซึ่งพบว่าในระบบราชการไทย ขาดระเบียบแบบแผนที่แน่ชัดและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ในการประสานงานระดับต่าง ๆ ทั้งแนวตั้งและแนวราบ¹² ทำให้องค์การในระบบราชการต่างทำงานโดยเป็นอิสระแก่กัน และปราศจากการคำนึงถึงหน่วยงานอื่น ต่างฝ่ายต่างมุ่งที่จะสร้างผลงานของตนเองเป็นหลักโดยขาดการควบคุมในภาพรวม

3. ปัญหาทางด้านพฤติกรรม โดยเห็นว่าระบบราชการและองค์การในระบบราชการมีลักษณะเสมือนกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งได้รับแรงจูงใจจาก อำนาจ รายได้ที่เป็นตัวเงิน เกียรติยศ ความมั่นคง และความภูมิใจ สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดลักษณะที่เรียกว่า "ความผูกพันกับแคบต่อองค์การ" ซึ่งมีผลให้องค์การในระบบราชการ พยายามที่จะขยายบทบาทและฐานทรัพยากรของตน หรืออย่างน้อยที่สุดก็พยายามปกป้องสิ่งที่ตนเองมีอยู่ โดยความพยายามดังกล่าว อาจไม่สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ของลูกค้าหรือความต้องการของสังคมโดยรวมก็ได้

13

Antony Downs ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่ให้ทัศนะถึงเหตุผลสำคัญที่องค์การในระบบราชการพยายามที่จะขยายตัวออกไป โดยเน้นการให้เหตุผลในเชิงพฤติกรรมขององค์การ ซึ่งกล่าวว่า สาเหตุที่องค์การในระบบราชการพยายามขยายตัวไป สามารถจำแนกได้ 4 ประการสำคัญ ๆ คือ

12

ชannonต์ สมทวณิช ได้จัดรูปการประสานงาน ออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การประสานงานระหว่างหน่วยงานฝ่ายอำนวยการวางแผนแห่งชาติ
งบประมาณและกำลังคน
2. การประสานงานระหว่างสำนักงบประมาณคณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือนและกรมต่าง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่
3. การประสานงานระหว่างกระทรวงและกรมต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้
4. การประสานงานระหว่างกระทรวง

ศึกษารายละเอียดใน ชannonต์ สมทวณิช, เฟิงอ้าง, หน้า 16-17.

13

แอนโทนี ดาวนส์, การเมืองภายในระบบราชการ. แปลโดย เซาว์ ไพรศิริธโรจน์.

(กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2524), หน้า 36-37.

1. การขยายตัวขององค์การอย่างรวดเร็ว ทำให้สามารถดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถเข้าร่วมงานได้มากกว่าองค์การที่มีการขยายตัวอย่างเชื่องช้า หรืออยู่ในสภาพหยุดนิ่ง ไม่ขยายตัว หรืออยู่ในสภาพกำลังหดตัว

2. การขยายตัวขององค์การย่อมเป็นการเสริมให้ผู้นำขององค์การนั้น มีรายได้ และเกียรติภูมิเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อถึงผู้ปฏิบัติงานในองค์การนั้น ๆ ด้วย เป็นการตอบแทนแก่หลักการข้อนี้ก็ได้หมายความว่า องค์การที่ใหญ่กว่าจะมีอำนาจและมีเกียรติมากกว่าองค์การที่เล็กกว่า หากหมายความว่าผู้นำขององค์การใด ๆ ก็ตามย่อมสามารถจะเพิ่มอำนาจ รายได้ และเกียรติภูมิให้แก่ตนเองได้โดยการขยายองค์การให้ใหญ่ขึ้น เท่านั้น

3. การขยายตัวขององค์การมีแนวโน้มที่จะลดความขัดแย้งภายในขององค์การลงได้ โดยที่หน่วยงาน แผนกหรือสมาชิก คนใดสามารถเพิ่มสถานภาพของตนให้สูงขึ้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องไปกดคนอื่นให้ต่ำลง หรือไม่มีผู้ใดต้องสูญเสียประโยชน์และอำนาจที่ตนเองเคยมีอยู่¹⁴

4. การขยายตัวขององค์การ ทำให้องค์การมีเสถียรภาพมากขึ้น และสามารถที่ต้านทานความกดดันจากภายนอกได้ดียิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ก็สามารถที่จะมีความเป็นอิสระจากสภาพแวดล้อมได้มากขึ้นด้วยโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้องค์การมีโอกาสที่จะอยู่รอดได้มากขึ้น

15
 วีระศักดิ์ อนันตมงคล ซึ่งได้ศึกษาถึงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การราชการไทย ก็ได้ให้ทัศนะว่า องค์การในระบบราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การที่มีวัตถุประสงค์และหน้าที่คล้ายกัน มักจะมีการแข่งขันซึ่งกันและกัน โดยการแข่งขันดังกล่าวแสดงออกด้วยการ

14
 ศึกษารายละเอียด เรื่อง แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งในระบบราชการ ได้ใน อรุณ รักธรรม, ความขัดแย้งในระบบราชการ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526), หน้า 130-150.

15
 วีระศักดิ์ อนันตมงคล, "ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาลไทย," วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516, หน้า 115-126.

ขยายตัวและเพิ่มบทบาทหน้าที่ขององค์การ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในหน้าที่และวัตถุประสงค์ ซึ่งสาเหตุที่ก่อให้เกิดสภาพปัญหาดังกล่าวนั้น วีระศักดิ์ ได้จำแนกไว้ 4 ประการ คือ

1. ความบกพร่องในด้านการจัดองค์การ (ill-designed organization) อันได้แก่ การขาดระบบการประสานงาน ความคุม และตรวจสอบในระดับต่าง ๆ เช่น ระดับเหนือกระทรวง ระดับกระทรวง และระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมตลอดถึงการไร้ประสิทธิภาพของศูนย์อำนวยการ มีผลให้องค์การต่าง ๆ ขาดการประสานงาน และเกิดการแข่งขันและขยายตัวขึ้นระหว่างองค์การต่าง ๆ
2. ไม่มีกำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การให้แน่นอนชัดเจนทำให้องค์การไม่สามารถหาขอบเขตของภารกิจของตนเองได้ จึงพยายามที่จะขยายอำนาจหน้าที่ของตนออกไปเรื่อย ๆ โดยไม่คำนึงว่าหน้าที่นั้นจะไปซ้ำซ้อนกับองค์การอื่นหรือไม่ อย่างไร เกิดการแบ่งงานบางอย่างกันทำ และละเลยงานที่ควรจะทำ
3. ข้าราชการที่กระหายอำนาจ (power-hungry Bureaucrat) ซึ่งต้องการที่จะสร้างอาณาจักรทางการบริหารให้อยู่ภายใต้อำนาจของตน โดยมุ่งที่จะขยายหน่วยงานและอำนาจหน้าที่ขององค์การออกไป
4. การได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยความช่วยเหลือนั้นนอกเหนือจากการให้ตามปกติที่องค์การเคยได้รับ อาจอยู่ในรูปของงบประมาณหรืออื่น ๆ และด้วยความช่วยเหลือพิเศษนี้เองก็ทำให้องค์การมีโอกาสในการเพิ่มทรัพยากรของตนเอง จนกลายเป็นองค์การที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง มีหน้าที่และวัตถุประสงค์หลายอย่าง ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยองค์การอื่น ซึ่งก็เป็นภาพหนึ่งของการขยายตัวขององค์การเช่นกัน

สุดท้าย ¹⁶ นำพูลสุขสันต์ ได้ศึกษาระบบราชการไทย และอธิบายเหตุแห่งการขยายตัวของระบบราชการว่าเนื่องมาจากสาเหตุ ดังนี้คือ

1. การขยายตัวเนื่องจากอิทธิพลของประวัติศาสตร์การเมืองและวัฒนธรรม โดยที่ระบบราชการ ถือเป็นสถาบันหลักของชนชั้นปกครองที่ใช้ในการปกครองบังคับบัญชา ไม่อาจมีสถาบันอื่นมาเทียบเคียงได้

¹⁶

สุดท้าย นำพูลสุขสันต์, "การคลี่คลายขยายตัวของระบบราชการไทย,"

2. การช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยความช่วยเหลือนี้ส่งถึงระบบราชการโดยตรง ขาดการควบคุมจากสถาบันอื่น ทำให้ระบบราชการเองสามารถที่จะขยายอำนาจออกไปมากขึ้น ตลอดจนหน่วยงานและตัวบุคคลก็เพิ่มทวีขึ้น ตามสัดส่วนของความช่วยเหลือที่ได้รับ

3. การเติบโตของขอบข่ายการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผลให้ขอบเขตอำนาจของระบบราชการต้องขยายกว้างออกไป เพื่อให้สามารถที่จะครอบคลุมหน่วยงานในส่วนภูมิภาคได้

4. การขยายตัวของภารกิจในการพัฒนาประเทศมีมากขึ้น ทำให้ระบบราชการต้องสนองตอบต่อความต้องการเหล่านั้น โดยจัดตั้งและขยายหน่วยงาน บุคลากร งบประมาณ และทรัพยากรอื่น ๆ ออกไป

5. พฤติกรรมการสร้างอาณาจักรในระบบราชการ โดยข้าราชการในองค์การต่างก็พยายามรักษาอำนาจและขยายอำนาจของตนออกไปมากขึ้น ด้วยการหาพวกห้องบริวารเข้ามาเสริมอำนาจของตน ขณะเดียวกันก็จะพยายามหาตำแหน่ง ปรับระดับตำแหน่งให้สูงขึ้น และจัดตั้งหน่วยงานขยายอำนาจหน้าที่ออกไป เพื่อให้รองรับกับฐานอำนาจของตนเอง

17
Parkinson ก็ได้เสนอเหตุผลในทำนองเดียวกันถึงสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ ว่ามีสาเหตุจากปัญหาโครงสร้างทางการบริหารและพฤติกรรมขององค์การในระบบราชการเอง โดยที่องค์การต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะขยายตัวอยู่เรื่อย ๆ เพื่อที่จะยกระดับคุณภาพของการปฏิบัติงาน หรือเพื่อเพิ่มกำลังขวัญในการทำงาน ลดความขัดแย้งหรือเพื่อเพิ่มอำนาจรายได้และเกียรติขององค์การ

กล่าวโดยรวมแล้ว จากทัศนะต่าง ๆ ที่แสดงถึงสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดการขยายตัวขององค์การในระบบราชการ นั้นก็อาจกล่าวได้ว่า การขยายตัวของระบบราชการเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งของระบบราชการเอง ที่พยายามที่จะสร้างความมั่นคงและความก้าวหน้าให้กับตนเองหรือหน่วยงานของตน โดยมุ่งที่จะขยายองค์การของตนเองให้เป็นองค์การ

ขนาดใหญ่และสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจได้ในหลาย ๆ ด้านด้วยตนเอง จนกลายเป็นองค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์หลายอย่าง (multiple organization) ที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง (self-contained organization) โดยความพยายามดังกล่าวได้รับแรงเสริมจากลักษณะของการขยายตัวของภารกิจในการพัฒนาประเทศ และการปลดจากความควบคุมและวางแผนจากสถาบันอื่น ๆ ขณะเดียวกันก็มีปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้การขยายตัวขององค์การในระบบราชการ สามารถที่จะขยายตัวออกไปได้ทั้งด้านโครงสร้าง และบทบาทหน้าที่ โดยปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ปัจจัยภายในของระบบราชการเองและปัจจัยภายนอก

ปัจจัยภายในระบบราชการที่เอื้ออำนวยให้เกิดการขยายตัวขององค์การ สามารถแบ่งได้อย่างน้อย 3 ประการคือ

1. ปัญหาโครงสร้างบริหารและการจัดองค์การ ซึ่งประเด็นนี้ Fred W. Riggs ได้กล่าวว่า ระบบบริหารจะมีประสิทธิภาพได้จะต้องมีการแบ่งแยกกันทำหน้าที่ตามหลักความชำนาญเฉพาะออกเป็นหน่วยย่อย ๆ และแต่ละหน่วยจะต้องมีการประสานงานกันด้วยดี ทำให้สามารถรู้ได้ว่า ใครคือหน่วยงานใดเป็นหน่วยปฏิบัติ และหน่วยงานใดเป็นหน่วยวิชาการ อีกทั้งยังสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกันได้ โดยผ่านศูนย์อำนาจการที่แน่ชัด แต่ปัญหาก็คือ โครงสร้างการจัดองค์การและการวางรูปงานของระบบราชการไทย มิได้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว กลับพบว่าการจัดองค์การของระบบราชการไทยนั้น มิได้รวมเอาหน้าที่รับผิดชอบในการทำงานเดียวกันไว้ในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หากแยกออกเป็นหลายหน่วยงาน ขณะเดียวกันก็ขาดศูนย์กลางที่จะอำนวยความสะดวกและวางแผนที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ในการกำหนดนโยบาย

18

ริคส์ อ้างถึงใน สุทัศน์ น้าพูลสุขสันต์, "การคลี่คลายขยายตัวของระบบราชการไทย," วารสารธรรมศาสตร์, หน้า 52.

19

รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ, โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สอากินแห่งรัฐบาล, 2503), หน้า 257.

กำกับนโยบาย วางแผนควบคุม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามเป้าหมายและให้เกิดการประสานงานซึ่งกันและกัน²⁰ จากสภาพต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้หน่วยงานหรือองค์การในระบบราชการต่างสามารถดำรงความเป็นอิสระของตนเองได้อย่างเต็มที่ และให้อำนาจให้องค์การสามารถขยายตัวตัวเองออกไปทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อรองรับความต้องการใหม่ ๆ ขององค์การอย่างไม่รู้จักสิ้น

2. ความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ขององค์การ

อำนาจหน้าที่ (authority) หมายถึง สิทธิและความสามารถในการที่ บุคคลหรือองค์การในการที่จะออกคำสั่ง การตัดสินใจ การดำเนินการ และบังคับให้มีการ²¹ เชื่อฟัง โดยฐานของอำนาจหน้าที่จะปรากฏอยู่ในระเบียบข้อบังคับและกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งจะระบุว่าใครจะมีสิทธิ เช่นนี้และอย่างไร และโดยที่อำนาจหน้าที่นี้เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ สำคัญต่อองค์การ นอกเหนือจากการบังคับบัญชา (hierachy) การอำนวยการ (directing) การมีทรัพยากร (resources) และมีวิธีการจัด (management) เพราะอำนาจหน้าที่ นี้จะเป็นตัวกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ ขณะเดียวกันการจัดระเบียบบริหารราชการ ก็คือ การจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ขององค์การย่อยๆ ในระบบราชการ โดยผ่านรูปแบบของโครงสร้าง ของงานและความสัมพันธ์ของอำนาจ ดังนั้นประสิทธิภาพของการจัดระเบียบบริหารราชการ หรือแม้แต่การบริหารการพัฒนา ส่วนหนึ่งจึงขึ้นกับความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือ องค์การในระบบราชการ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ในทางปฏิบัติสำหรับระบบราชการไทยนั้น ความชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ นั้นมีอยู่เพียงใด ซึ่งประเด็นนี้เป็นที่

20

สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์พัฒนาการพิมพ์, 2513), หน้า 265.

21

ศึกษารายละเอียด ความหมายและองค์ประกอบของอำนาจ ใน Harold D. Lasswell and Abraham, KaKaplan, Power and Society : A Framework for Political Inquiry (New Haven : Yale University Press, 1950), pp. 83-97.

น่าสังเกตว่า ในข้อเท็จจริงแล้วมิได้มีกฎหมายฉบับใดเลยที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การ โดยเฉพาะระดับกรมต่าง ๆ ไว้ หากมีแต่พระราชบัญญัติแบ่งส่วนราชการไว้เท่านั้น ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการแต่ละกรม จึงเป็นเรื่องที่หัวหน้าส่วนราชการนั้นเป็นผู้กำหนดขึ้นเองและบางหน่วยงานก็ได้กำหนดขึ้นไว้ แม้ในหน่วยงานที่มีการกำหนดเอาไว้เพียงกว้าง ๆ ไม่มีขอบเขตที่แน่นอนและชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถระบุได้ว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบเรื่องใดแค่ไหน²² ด้วยความไม่ชัดเจนดังกล่าวนี้เอง จึงเปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยงานกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนที่จะเป็นประโยชน์เฉพาะส่วนราชการของคนเท่านั้น ขณะเดียวกันก็สามารถที่จะขยายบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนออกไปเท่าที่จะทำได้ โดยพยายามให้เป็นหน่วยงานหรือองค์การที่ดำเนินงานหลายอย่าง (multiple organization) โดยไม่คำนึงว่าหน้าที่นั้นจะไปเข้าซ้อนหรือไม่อย่างไรกับหน่วยงานอื่น

3. นโยบายของหัวหน้าส่วนราชการในหน่วยงานนั้น

ลำพังเพียงปัญหาโครงสร้างการจัดองค์การ และความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน แม้จะมีความสำคัญเพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถระบุได้ว่าหน่วยงานนั้นจะอาศัยช่องว่างดังกล่าวขยายตัวและบทบาทของหน่วยงานออกไปหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ เพราะการขยายตัวดังที่ได้อธิบายแล้วข้างต้นว่าเป็นพฤติกรรมขององค์การในระบบราชการ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้นำในองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบราชการไทยที่ให้ความสำคัญกับผู้นำ (leader) มากกว่าแผนงานและระบบบริหารงาน ซึ่งการตัดสินใจและนโยบายของผู้นำในองค์การนี้เอง จะมีผลโดยตรงต่อการดำเนินงานตามขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในฐานะที่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการอื่น เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนโยบายดังกล่าวนี้ อาจส่งผลให้เกิดการขยายขอบข่ายหน้าที่และการปฏิบัติงานของหน่วยงานได้เช่นกัน

ปัจจัยภายนอกในระบบราชการที่เอื้ออำนวยให้เกิดการขยายตัวขององค์การ ได้แก่

1. นโยบายทางการเมืองและการพัฒนา

22

รายงานการประชุมสัมมนานักบริหาร รุ่นที่ 30, การวินิจฉัยสั่งการของรัฐบาล,

เนื่องจากระบบราชการ มิใช่เป็นสถาบันเดี่ยวโดด ๆ ที่แยกตัวออกจากระบบการเมือง ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในทางการเมือง จึงย่อมมีผลกระทบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ต่อระบบราชการ ดังที่ Lawrence²³ ซึ่งได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสิ่งแวดล้อมภายนอกพบว่า "ตัวแปรภายนอก อันได้แก่ สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม มีความสัมพันธ์ที่สำคัญและชัดเจนต่อโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ภายในองค์การ องค์การที่ประสบความสำเร็จคือ องค์การที่สามารถจัดโครงสร้าง กระบวนการและกำหนดวัตถุประสงค์ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกได้" และจากแนวความคิดดังกล่าวก็สามารถกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงในนโยบายทางการเมืองและการพัฒนา อันเป็นส่วนหนึ่งของตัวแปรภายนอกนั้นก็จะส่งผลโดยตรงต่อองค์การในระบบราชการด้วย ทั้งในลักษณะของการก่อกำเนิดหรือจัดตั้งองค์การใหม่, การเปลี่ยนแปลงในบทบาทหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การ, การขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่และเป้าหมายขององค์การ และแม้กระทั่งการยุบเลิกองค์การบางองค์การด้วย เป็นต้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การจัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทขึ้น ส่วนหนึ่ง ก็เนื่องมาจากเหตุผลของนโยบายทางการเมืองและการพัฒนาในขณะนั้นที่ต้องการเร่งการพัฒนาเข้าสู่พื้นที่ลุ่มแหลมที่มีปัญหาการแทรกซึมจากฝ่ายตรงข้าม²⁴

2. การสนับสนุนและความช่วยเหลือจากภายนอก

จากความหมายขององค์การ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า องค์การคือ หน่วยหรือที่มีคนหรือกลุ่มคนมาร่วมกันทำงานภายใต้วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ มีการจัดระเบียบในการทำงาน มีการจัดหาทรัพยากรเพื่อการทำงาน และมีการควบคุมหรือการ

²³

P.R. Lawrence and J.W. Lorsch, Organization and Environment (Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1967), p. 157.

²⁴

ศึกษารายละเอียดได้ใน บีเคอร์ เจ เควิส, "เบื้องหลังสำนักงาน รพช. กรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงานกิจการชนบทของยูซอม," วารสารสมาคมไทย-อเมริกัน 1 (2510).



อำนวยการให้งานบรรลุดูประสงคที่วางไว้ จะ เห็นได้ว่านอกจากองค์ประกอบด้าน วัสดุ ประสงค์การจัดระเบียบการทำงาน และการอำนวยการแล้วในเรื่องของทรัพยากร ก็นับ เป็นองค์ประกอบหรือปัจจัยซึ่งสำคัญยิ่งต่อการดำเนินการและความเป็นอยู่รอดขององค์การ โดยทรัพยากร (resources) ดังกล่าวจะครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน ตั้งแต่ด้านงบประมาณ ทรัพยากรบุคคลและเครื่องมือ อันเป็นส่วนหนึ่งของวิทยาการสมัยใหม่ เป็นต้น ซึ่งโดยปกติ แล้ว สำหรับองค์การในระบบราชการ ซึ่งเป็นองค์การที่ไม่มุ่งผลกำไร (non-profit organization) แหล่งทรัพยากรส่วนใหญ่จึงมาจากรัฐ โดยเฉพาะจากงบประมาณแผ่นดิน ปัญหาที่ถือว่า อัตราเพิ่มของงบประมาณแผ่นดินของประเทศอยู่ในอัตราที่จำกัด เนื่องจาก รายได้แผ่นดินส่วนใหญ่อยู่ที่ภาษีอากร ดังนั้นจึงมีผลโดยตรงต่อการจัดสรรงบประมาณให้กับ องค์การหรือหน่วยงานในระบบราชการต่าง ๆ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนับ เป็นอุปสรรคเบื้องต้นสำหรับ องค์การที่ต้องการที่จะขยายตัวเองออกไปทั้งด้านโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ เพราะการขยาย ตัวย่อมหมายถึง การเพิ่มขึ้นของทรัพยากรต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านงบประมาณ อย่างไรก็ตาม แรงผลักดันในการขยายตัวขององค์การ เป็นสิ่งที่ยังคงเกิดขึ้น ดังนั้นยุทธวิธีหนึ่งขององค์การ ที่จะให้ความต้องการของตนเองบรรลุเป้าหมาย คือการเสาะหาแหล่งทรัพยากรแหล่งอื่น ๆ นอกเหนือจากแหล่งที่ได้รับปกตินั้นก็คือ การแสวงหาการสนับสนุน และความช่วยเหลือจากภายนอก จนอาจถึงเป็นข้อสังเกตได้ว่า องค์การหรือหน่วยงานใดที่มีอัตราการขยายตัวสูง มัก จะมีความสัมพันธ์และได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก (ต่างประเทศ) สูง ในขณะที่เดียวกัน ยิ่งได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากภายนอกสูงขึ้นเท่าไร โอกาสที่องค์การจะขยาย ตัวเองออกไป ก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น

ผลกระทบจากการขยายตัวของระบบราชการ

ปัญหาที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่ง ในเรื่องของการขยายตัวขององค์การในระบบ ราชการก็คือว่า จากพฤติกรรมการขยายตัวของระบบราชการ โดยมีปัจจัยต่าง ๆ เอื้ออำนวย ดังกล่าวแล้วนั้นก่อให้เกิดผลประการใดต่อการบริหารราชการและการบริหารการพัฒนา ซึ่ง ประเด็นนี้พิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว ดูเหมือนว่าการขยายตัวขององค์การในระบบราชการ เป็น

เพียงปรากฏการณ์ปกติที่เกิดขึ้นในท่ามกลางความหลากหลาย และการเพิ่มขึ้นของภารกิจในการพัฒนาประเทศ และการขยายตัวก็เป็นไปเพื่อรองรับภารกิจใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น แต่ความเข้าใจดังกล่าวอาจจะยังไม่เพียงพอที่จะอธิบายพฤติกรรมการขยายตัวขององค์การในระบบราชการ เพราะในอีกด้านหนึ่งแล้วการขยายตัวโดยขาดระบบ การวางแผน และการจัดการที่ดีพอนำจะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการและบริหารการพัฒนาด้วย เช่นกัน

26

วเรศ จันทรศร ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการขยายตัวของระบบราชการไทยและผลที่เกิดขึ้นอย่างน่าสนใจ 4 ประการ คือ

1) การขยายตัวของระบบราชการไทยนั้น ไม่ได้เป็นการขยายตัวเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาของประเทศ แต่เป็นการขยายตัวเพื่อสร้างอาณาจักรให้เกิดขึ้นแก่หน่วยราชการโดยทั่วไป ทั้งในระดับกรมและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกอง

2) แนวโน้มแห่งการขยายตัวของระบบราชการไทยในลักษณะนี้ มีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น หากยังมีเพิ่มมากขึ้นเท่าใดแล้ว ก็จะต้องเป็นการทวีปัญหาย่อย อันเป็นลักษณะเฉพาะขององค์การแบบระบบราชการที่มีอยู่แล้ว ตลอดจนก่อให้เกิดผลเสียหายในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

3) ยิ่งมีการขยายตัวของระบบราชการไทยมากขึ้นเท่าไร ก็จะต้องเป็นการเน้นให้ระบบราชการต้องแก้ไขปัญหาทางด้านการบริหาร ซึ่งเป็นแก้ไขปัญหาแบบหายเรือในอ่างมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการสร้างเงื่อนไขให้มีการจัดตั้งหน่วยราชการใหม่ขึ้นมา แล้วก็ตั้งต้นแก้ไขปัญหาทางด้านการบริหารต่อไปเรื่อย ๆ โดยที่ไม่มีการคำนึงถึงผลผลิต (out put) ที่จะเกิดขึ้นตามเป้าหมายขององค์การจริง ๆ แต่อย่างใด

4) หากแนวโน้มแห่งการขยายตัวของระบบราชการมีมากขึ้นเท่าไร ก็จะต้องเป็นการสร้างภาระให้แก่รัฐบาลในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการมากยิ่งขึ้น

27

สมชัย แก้วละเอียด ก็ได้แบ่งผลกระทบจากการขยายตัวขององค์การในระบบราชการที่มีต่อการบริหารราชการออกเป็น 3 ระดับ คือ

26

วเรศ จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย ปัญหาอุปสรรคและแนวโน้ม (สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2525), หน้า

27

สมชัย แก้วละเอียด, "การขยายตัวของระบบราชการ," วารสารท้องถิ่น (มีนาคม 2527) : 22-25.

1) ผลกระทบต่อการบริหารองค์การ ทำให้เกิดปัญหาอย่างน้อย 4 ประการคือ

1.1 การขยายองค์การในระบบราชการ ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับแนวทางหรือนโยบายของชาติได้

1.2 การขยายตัวทำให้การติดตามประเมินผล เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

1.3 การขยายตัวทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน

1.4 ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานไม่สามารถวางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากโครงสร้างของหน่วยงานขาดความชัดเจน และก้าวถ่างซึ่งกันและกัน

2) ผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล

การขยายตัวขององค์การในระบบราชการทำให้อัตรากำลังระหว่างจำนวนข้าราชการกับประชากร เป็นไปอย่างไม่ได้สมดุลย์ เกิดภาวะเจ้าหน้าที่ของรัฐเฟ้อ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัญหาในการเลือกสรรบุคคล การเลื่อนตำแหน่ง และการพิจารณาความดีความชอบ อันเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารงานบุคคล

3) ผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณ

การขยายตัวขององค์การในระบบราชการ ทำให้งบประมาณแผ่นดินซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดนั้น จะต้องสูญเสียไปกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน และสวัสดิการของข้าราชการ และลูกจ้างมากขึ้น จนเบียดบังงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนา ที่มีน้อยอยู่แล้วต้องน้อยลงไปอีก

28

Antony Downs ก็ได้ให้ความเห็นที่สอดคล้องต้องกันว่า แนวโน้มการขยายองค์การในระบบราชการมัก เป็นไปใ้อารมณ์เป้าหมายหรือผลประโยชน์ของหน่วยราชการเองมากกว่า นั่นหมายความว่า ภารกิจส่วนใหญ่จะถูกเบี่ยงเบนไปสู่เรื่องการบริหารภายในมากกว่าที่จะมุ่งให้บริการ ขณะเดียวกัน Downs ก็ได้ตั้งกฎซึ่งอธิบายถึงผลกระทบจากการขยายตัวของระบบราชการที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1) กฎการลดลงของการควบคุม (law of diminishing control) ซึ่งมีสาระว่า ยิ่งระบบราชการขยายตัวออกไปมากเท่าใด การควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การในระบบราชการก็จะยิ่งลดน้อยลง ด้วยปัญหาความใหญ่โตและความซับซ้อนขององค์การในระบบ

28

Antony Downs, Inside Bureaucracy, pp. 16-18.

ราชการ

2) กฎการลดน้อยถอยลงของความร่วมมือและการประสานงาน (law of decreasing coordination) ซึ่งมีสาระว่า ยิ่งระบบราชการขยายตัวออกไปมากเท่าใด ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างองค์การในระบบราชการในระดับต่าง ๆ ก็จะมีน้อยลงลง จนในที่สุดก็จะกลายเป็นลักษณะต่างคนต่างทำและขาดการประสานงานกัน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับเป้าหมายและผลประโยชน์ขององค์การ กับผลประโยชน์สาธารณะ ²⁹ Parkinson ก็ได้แสดงความคิดเห็นเชิงสนับสนุนว่าการขยายตัวขององค์การในระบบราชการมีเป้าหมายที่ผลประโยชน์ขององค์การ โดยกล่าวว่า งานที่ดูเหมือนขยายตัวนั้นจริง ๆ แล้ว มิใช่การเพิ่มขึ้นของงาน หากเป็นการเพิ่มขึ้นตอนของงานต่างหาก ซึ่งก็หมายความว่าองค์การมีแนวโน้มในตัวของมันเองที่จะขยายตัวออกไปอยู่ทุกขณะ โดยไม่เกี่ยวกับว่าจะมีความต้องการใช้บริการโดยแท้จริงเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ และ Gortner ³⁰ ก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การขยายตัวของระบบราชการทำให้เกิดเป้าหมายย่อย (subgoals) ของหน่วยงาน ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปและเป้าหมายย่อยนี้โดยถึงที่สุดแล้วจะปรากฏภาพของความซ้ำซ้อนกัน อันเนื่องมาจากการขยายตัวของบทบาทนั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นมากในกรณีที่องค์การคู่กรณีนั้นมีอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์คล้ายกัน ³¹ และลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลคือผลประโยชน์สาธารณะ ในทำนองเดียวกัน ทินพันธ์ นาคะตะ ³² ซึ่งได้ใช้ทฤษฎี structural-functionalism และ Almond & Coleman วิเคราะห์ระบบ

29

C. Northcote Parkinson, Parkinson's Law and Other Studies in Administration. (Boston : Houghton Mifflin, 1967), p. 2.

30

H.F. Gortner, Administration in the Public Sector (New York : Wiley, 1977, p. 2.

31

Ibid., p. 89.

32

ทินพันธ์ นาคะตะ, "แนวโน้มและปัญหาสำคัญของระบบการเมืองการบริหารไทย ในทศวรรษ 1980," ใน สมศักดิ์ ชูโต, ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : ปัญหาสำคัญ อุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพฯ : บริษัทประสานศิลปการพิมพ์จำกัด), 2524, หน้า 66-72.

ระบบราชการก็ได้ชี้ให้เห็นในประเด็นนี้ว่า "ระบบราชการไทยปฏิบัติราชการโดยไม่มีประสิทธิภาพ และขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและผู้รับบริการ นอกจากนี้การขยายตัวของระบบราชการยังมีได้มุ่งที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ แต่เป็นการมุ่งสร้างอาณาจักรของตนเอง"

จากแนวความคิดในเรื่องผลกระทบจากการขยายตัวขององค์การในระบบราชการ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนี้ สามารถสรุปในเบื้องต้นได้ว่า การขยายตัวขององค์การในระบบราชการ ผลกระทบประการแรกที่ได้ชัดเจนก็คือ ทำให้เกิดความไม่สมดุลในการเติบโตของระบบราชการ ซึ่งย่อหมายถึง จำนวนของบุคลากรในภาคราชการที่เพิ่มขึ้น และความสูญเสียในด้านงบประมาณที่หมดไปกับเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนแก่บุคลากร เหล่านี้ก็ย่อมมีมากขึ้น จนเบียดบังงบประมาณรายจ่ายที่ใช้ในการพิจารณาทั่วไป นอกจากนี้แล้วการขยายตัวอย่างไรก็ตาม ขาดการวางแผนที่ชัดเจน ย่อมก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนอันหมายความว่ารวมถึงความซ้ำซ้อนในด้านองค์การและการจัดองค์การ ความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ขององค์การ และแม้กระทั่งความซ้ำซ้อนในพื้นที่ดำเนินงานของแต่ละองค์การ ขณะเดียวกันยิ่งระบบราชการขยายตัวออกไปมากเท่าใด ด้วยขนาดที่ขยายใหญ่ขึ้นและความสลับซับซ้อนก็จะยิ่งทำให้ประสิทธิภาพของการประสานงานลดลง ซึ่งทั้งหมดนี้ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อผลประโยชน์สาธารณะและบริการที่จะให้ต่อประชาชน เพราะความซ้ำซ้อนย่อหมายถึงความไม่ประหยัดในการใช้ทรัพยากร และอาจก่อความสับสนให้กับประชาชน ต่อการที่จะรับบริการหรือ เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ได้

33

จากการศึกษาวิจัยของ วรเดช ในประเด็นนี้พบข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า จากจำนวนหน่วยงานระดับกองที่เพิ่มขึ้นนั้น เป็นการขยายตัวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ใหม่ที่เพิ่มขึ้นมาเพียงร้อยละเท่านั้น ที่เหลือคือการขยายตัวที่ซ้ำซ้อนกับขอบข่ายอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของหน่วยงานเดิมที่มีอยู่แล้ว.