



บทที่ 3

### การขยายตัวของระบบราชการไทย

#### การขยายตัวด้านโครงสร้าง - องค์การของระบบราชการไทย

ระบบราชการไทย เป็นสถาบันเก่าแก่ที่มีรากฐานอยู่คู่กับสังคมไทยมาโดยตลอด ถือได้ว่าเป็นกลไกของรัฐและของผู้ปกครอง ในการที่จะใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชาผู้ใต้ปกครองอย่างแท้จริง แต่เดิมนั้น โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการเป็นไปอย่างง่าย ๆ ง่าย ๆ คือแบ่งงานออกเป็น 4 งานใหญ่ ๆ ได้แก่ เริง วัง คลัง นา หรือที่รวมเรียกว่า "จตุสดมภ์" ต่างฝ่ายต่างก็มีอำนาจหน้าที่เฉพาะของตน โดยหัวหน้าของแต่ละฝ่ายมีตำแหน่งเทียบเท่าเสนาบดี ขณะเดียวกันในงานทั้งหมดนี้ยังจัดแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มงานการทหารและกลุ่มงานพลเรือน ซึ่งในระบบแรกให้สมุหกลาโหม เป็นผู้ควบคุมงานการทหารทั่วไป และสมุหนายกเป็นผู้ควบคุมพลเรือน (แต่ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงมาเป็น สมุหกลาโหมควบคุมงานทั้งทางราชการและพลเรือนใน เขตหัวเมืองฝ่ายใต้และสมุหนายกควบคุมในเขตหัวเมืองฝ่ายเหนือ) โดยฝ่ายต่าง ๆ มีอำนาจในการบริหารงานขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ สภาพการณ์ดังกล่าวดำรงอยู่มาเป็นเวลาช้านาน จวบจนกระทั่งถึงต้นสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2435) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลของความขัดแย้งทางอำนาจระหว่างฝ่ายเจ้ากับขุนนาง หรือด้วยเหตุผลของพระปรีชาญาณที่จะนำประเทศไปสู่ความทันสมัย และเพิ่มความสามารถในการที่จะตอบสนองภารกิจใหม่ ๆ และปกป้องประเทศให้รอดพ้นจากการคุกคามของมหาอำนาจในขณะนั้นก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ได้รับก็คือ การปฏิรูประบบราชการโดยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินใหม่ มีการรวบรวมและแยกกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญของประเทศและจัดให้เป็นหมวดหมู่ มีสายการบังคับบัญชาและมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่แน่นอน โดยจัดระเบียบงานต่าง ๆ เหล่านี้ออกเป็นกรมและ

กระทรวงต่าง ๆ ซึ่งในชั้นแรกได้ทรงตั้งกระทรวงขึ้นทั้งหมด 12 กระทรวงด้วยกัน<sup>1</sup> โดยตั้งขึ้นใหม่ 6 กระทรวง คือ กระทรวงการคลัง ยุติธรรม ธรรมการ โยธาธิการ ยุทธานธิการ และมรุธาธร รวมกับที่มีอยู่แล้ว 6 กระทรวงคือ กระทรวงกลาโหม มหาดไทย ต่างประเทศ นครบาล วัง และเกษตรราธิการ ต่อมาในปลายสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ยุบเหลือ 10 กระทรวง โดยรวมกระทรวงยุทธานธิการเข้ากับกลาโหมและรวมมรุธาธรเข้ากับวัง โดยที่รัชกาลที่ 5 ได้ทรงให้เหตุผลถึงการเปลี่ยนแปลงและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนั้นว่า

...จึงเห็นว่าการปกครองในบ้านเมืองเรา ซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ยังไม่เป็นวิธีปกครองที่จะให้การหึ่งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นเมื่อล่วงมาถึงปัจจุบันนี้ บ้านเมืองยิ่งเจริญกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้นก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที<sup>2</sup>

พระราชธาธิบายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับและจัดรูปแบบราชการให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า 8 ล้านคน ขณะนั้นและกิจการหรือภาวะกิจของรัฐต่อการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อย และการจัดเก็บภาษีอากรนั้น โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการดังกล่าว ก็มีความเหมาะสมอยู่ระดับหนึ่ง แต่แน่นอนย่อมไม่ใช่ภาวะเหมาะสมถาวร เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไป ซึ่งจุดนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่ครั้งนั้น (พ.ศ. 2435) มาจนถึงปัจจุบัน เป็นเวลาเกือบ 100 ปีแล้ว ระบบราชการไทยยังมีเคยได้รับการเปลี่ยนแปลงหรือจัดรูปโครงสร้างทั้งระบบใหม่เลย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม

<sup>1</sup> การปฏิรูปดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากที่ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จกลับจากการดูงานในยุโรปและอินเดีย ทำให้ในวันที่ 1 เมษายน 2435 รัชกาลที่ 5 จึงได้จัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวงด้วยกัน รายละเอียดโปรดดู William J. Siffin, The Thai Bureaucracy Institutional Change and Development (Honolulu : East West Center Press, 1966), pp. 59-63.

<sup>2</sup> พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชธาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2430.

พุทธศักราช 2476 และกฎหมายฉบับอื่น ๆ ก็มีได้ระดับถึงการเปลี่ยนแปลงอะไรมาไปกว่า การขยายจำนวนหน่วยงาน ทั้งในระดับกระทรวง - กรมให้มากขึ้นไปอีก

จากตารางที่ 1 ในบทที่ 1 ก็เป็นเครื่องยืนยันอย่างดีที่แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของระบมราชการไทย นับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 จริงอยู่ที่มีอยู่ช่วงหนึ่ง คือ ระหว่าง พ.ศ. 2436-2475 ระบมราชการไทยอยู่ในสภาวะซงักงัน เนื่องจากการความคคต่ำของเศรษฐกิจและหน่วยราชการระดับกระทรวงต้องยุบรวมกันจากเดิม 10 กระทรวง เหลือ 7 กระทรวงและก็มี การลดจำนวนข้าราชการโดยการปลดออกด้วยจำนวนหนึ่ง<sup>3</sup> แต่ภาวะกการดังกล่าวเป็นอยู่เพียงช่วงสั้น ๆ ภายใต้วความกดดันและความไม่พอใจของข้าราชการจำนวนมาก จนทำให้เมื่อสภาพแวดล้อมกลับสู่ภาวะปกติ พ.ศ. 2476 จึงเป็นโอกาสที่ระบมราชการได้เริ่มขยายตัวออกไปอีกครั้งหนึ่ง และก็ยังคงสภาพการขยายตัวเช่นนี้อยู่จนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 อันเป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ยุคของการพัฒนาประเทศ และเริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ก็ปรากฏว่ามีการขยายตัวขององค์การในระบมราชการเป็นอย่างมาก จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2529) พบว่ามีการขยายตัวด้านโครงสร้าง จัดตั้งองค์การใหม่ ๆ ขึ้น ในระดับกระทรวง มีกระทรวงเพิ่มขึ้น 6 กระทรวง หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 85.71 ในระดับกรมมีการตั้งกรมเพิ่มขึ้น 92 กรม หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 204.44 และในระดับกอง ก็พบว่าจากปี พ.ศ. 2476 จนถึงปี พ.ศ. 2529 มีการจัดตั้งกองเพิ่มขึ้นถึง 1,155 กองหรือเพิ่มขึ้นกว่าเดิมถึงร้อยละ 807.69 รวมแล้วมีกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่ 6 กระทรวง กรมจัดตั้งใหม่ 92 กรม และกอง 1,155 กอง (ดูรายละเอียดตารางที่ 1) ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับการขยายหน่วยงานในระดับกระทรวง - กรมนี้ วิลาส สิงหวิสัย รองเลขาธิการ ก.พ. ได้แสดงทัศนะว่า

หน่วยราชการของเรามีลักษณะอยู่อย่างหนึ่ง คือพอมีปัญหาไม้งานอะไรเข้ามา ก็พยายามจัดตั้งองค์กรขึ้นมารองรับ ถ้าปัญหาใหญ่ก็ตั้งเป็นกระทรวง ปัญหาเล็กมาหน่อยก็ตั้งเป็นกรมและปัญหาของกรมก็ตั้งเป็นกอง จัดตั้งไปเรื่อย ๆ แต่ก็ยังไม่เคยแก้ปัญหาสำเร็จสักทีเพราะไม่เคยมองอะไรอย่างเป็นระบบ ไม่เคยมีความพยายาม

<sup>3</sup> เชื่อกันว่า ผลจากการกระทำดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475.

ที่จะใช้องค์กรที่มีอยู่เดิมให้มีประโยชน์ ทำให้อัตราการขยายตัวขององค์กรสูงมาก  
 ที่ไม่รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานหรือฝ่ายภายใน ถ้ารวมด้วยตัวเลขของสูงกว่านี้มากทีเดียว  
 ที่เดียว<sup>4</sup>

และจากตารางที่ 1 นี้เองก็พบจุดน่าสังเกตเกี่ยวกับการขยายองค์การของระบบ  
 ราชการ ว่าในปี พ.ศ. 2500 อัตราการขยายตัวและเพิ่มขึ้นของหน่วยงาน โดยเฉพาะ  
 ในระดับกรมมีสูงมากถึงร้อยละ 100.00 หรือเพิ่มขึ้นถึงหนึ่งเท่าตัว จากแต่เดิมมีหน่วย  
 ราชการระดับกรมเพียง 49 กรม พอปี 2500 กลับเพิ่มขึ้นเป็น 90 กรมด้วยกัน นับเป็น  
 ช่วงการขยายตัวสูงสุด แม้ในหน่วยงานระดับกระทรวง กอง ก็เช่นเดียวกัน อัตราเพิ่มก็ไม่  
 ต่างกันนัก คือระดับกองเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 284.62 และนับจากนั้น (พ.ศ. 2500) เป็นต้นมา  
 อัตราการขยายตัวก็เพิ่มขึ้นอย่างมากโดยตลอดเช่นกัน จนถึงปี พ.ศ. 2522 อัตราการขยาย  
 ตัวจึงเริ่มคงที่ ซึ่งลักษณะการขยายตัวในช่วงเวลาต่าง ๆ กันเช่นนี้ แสดงให้เห็นได้ว่าการ  
 ขยายตัวมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมืองและการพัฒนาในขณะนั้นด้วย กล่าวคือ  
 ในปี พ.ศ. 2500-2504 เป็นช่วงของการเร่งรัดการพัฒนา อันเป็นผลกระทบมาจากนโยบาย  
 ของจอมพล สฤษดิ์ ซึ่งต้องการเร่งพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับอารยประเทศต่าง ๆ โดยได้  
 รับความช่วยเหลือทั้งทางตรงและทางอ้อมจำนวนมากจากประเทศมหาอำนาจทั้งในรูปของม  
 งบประมาณ และความช่วยเหลืออื่น ๆ ผลจากนโยบายทำให้ระบบราชการเกิดความตื่นตัวและ  
 เริ่มที่จะขยายองค์การของตนออกไปอย่างรวดเร็วทั้งจัดตั้งหน่วยงานใหม่และขยายบทบาทหน้าที่  
 เพื่อรองรับนโยบาย และอีกส่วนหนึ่งก็เพื่อสนองความต้องการขององค์การในระบบราชการเอง  
 ด้วย ดังที่ ไพโรจน์ สุจินดา ผู้อำนวยการกองประสานการพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการ  
 การพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ทัศนะว่า

4

สัมภาษณ์ นายวิลาศ สิงห์วิสัย, รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ  
 พลเรือน, 3 กันยายน 2530.

...จากนโยบายของรัฐบาลโดยจอมพลสฤษดิ์ ขณะนั้น เร่งรัดการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในด้าน การสร้างเขื่อนและอื่น ๆ ทำให้หน่วยงานภาครัฐเกิดการเกิดความตื่นตัว และเริ่มที่จะขยายองค์การของตนเองออกไป พยายามยกฐานะของหน่วยงานตนเองขึ้น พยายามขยายบทบาทหน้าที่และรุกเข้าไปทำงานในพื้นที่ต่าง ๆ มากขึ้นทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ยังไม่มีใครหรือหน่วยงานไหน จะพูดเรื่องการพัฒนาขั้นสูงเท่าไร...<sup>5</sup>

ซึ่งผลกระทบจากนโยบายการเมืองการพัฒนาระยะนั้น ประกอบกับปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องส่งผลให้ระบบราชการต่างเร่งที่จะขยายตนเองออกไป ดังที่ปรากฏ

#### การขยายตัวด้านอัตรากำลังของระบบราชการไทย

นอกจากการขยายตัวของระบบราชการในด้านโครงสร้างคือการขยายตัวโดยมีการยกฐานะและจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้น ในด้านการขยายตัวของอัตรากำลังก็พบปรากฏการณ์ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ในขณะที่การขยายตัวในด้านโครงสร้างองค์การของระบบราชการดำเนินไปเรื่อย ก็จะมีผลโดยตรงคือ การเพิ่มของอัตรากำลังและบุคลากรในภาครัฐ ซึ่งจากการศึกษาพบตัวเลขที่แสดงถึงการขยายตัวในด้านอัตรากำลัง เฉพาะที่เป็นข้าราชการพลเรือน ดังตารางที่ 2<sup>6</sup>

<sup>5</sup> สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ สุจินดา ผู้อำนวยการกองประสานการพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 16 กันยายน 2530.

<sup>6</sup> ข้าราชการพลเรือนในที่นี้หมายถึง ข้าราชการในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง และภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงข้าราชการทหาร หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว.

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนและอัตราการขยายตัวของข้าราชการพลเรือนในปีต่าง ๆ

ปีงบประมาณ	จำนวนข้าราชการพลเรือน (คน)	ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น คิดจากปี 2500
2500	201,820	-
2506	243,890	20.8
2512	349,513	73.2
2518	503,924	149.7
2524	818,375	305.5
2527	909,678	350.7

ที่มา : 1. สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย บรรพ 24-27

พ.ศ. 2506-2509

2. กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

- เอกสารโรเนียวกองวิชาการ ก.พ. ตารางแสดงจำนวนข้าราชการ  
และพนักงานทั่วประเทศในปีงบประมาณ 2512-2518

- รายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน  
ปี 2524 และ 2527

ข้อมูลจากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นได้ชัดว่า จำนวนข้าราชการพลเรือนในช่วงปีงบประมาณต่าง เพิ่มขึ้นเป็นลำดับตลอดมา นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2500 มีจำนวนข้าราชการพลเรือนทั้งสิ้นเพียง 201,820 คน จนกระทั่งถึงปีงบประมาณ 2527 จำนวนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็น 909,678 คน คิดเป็นร้อยละ 350.7 ของจำนวนที่มีอยู่เดิมจากปี พ.ศ. 2500 และอัตราเพิ่มดังกล่าวนี้ เมื่อคิดเป็นค่าเฉลี่ยในแต่ละปี จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 12-13 ซึ่งอัตราเพิ่มหรือการขยายตัวนี้เป็นตัวเลขที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเพิ่มของประชากรที่มีอยู่ประมาณร้อยละ 3 ต่อปี และอัตราเพิ่มขึ้นของงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นเพียงร้อยละ 10 ซึ่งอัตราเพิ่มของจำนวนข้าราชการพลเรือนนี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่ง

ของอัตรากำล้างทั้งหมดหากรวมถึง อัตรากำล้างประเภทที่เป็นลูกจ้าง ทั้งลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว ก็จะมีเห็นถึงภาพพจน์ของการขยายตัวด้านอัตรากำล้างในภาครัฐราชการมากขึ้น จากการศึกษาพบว่า ในปี พ.ศ. 2512 อัตรากำล้างเฉพาะส่วนที่เป็นลูกจ้างมีทั้งสิ้น 84,747 คน (แยกเป็นลูกจ้างประจำ 61,173 คน ชั่วคราว 23,574 คน) ในปี พ.ศ. 2523 ลูกจ้างมีทั้งสิ้น 636,557 คน และในปี พ.ศ. 2527 มี 870,707 คน (แยกเป็นลูกจ้างประจำ 233,913 คน และชั่วคราว 636,794 คน) ซึ่งกำล้างเฉพาะอัตราเพิ่มของลูกจ้างเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2527 ก็พบว่าอัตราเพิ่มสูงถึงร้อยละ 927.5 และจากเปอร์เซ็นต์การขยายอัตรากำล้างที่สูงมากผิดปกตินี้ ก็ยิ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของอัตรากำล้างภาครัฐราชการมากขึ้นด้วย โดยสามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนลูกจ้างเป็นวิธีการหนึ่งขององค์การในระบอบราชการที่ต้องการจะขยายกำล้างของตนเอง และวิธีการนี้ก็สามารถกระทำได้ง่ายกว่าการขออัตราราชการพลเรือนด้วยซ้ำ ซึ่งวิลาศ สิงหวิสัย ก็ได้กล่าวยืนยันความเห็นที่ว่า

...กรณีการขยายอัตรานอกแบบคือ การจ้างลูกจ้างทั้งลูกจ้างประจำ ชั่วคราวและลูกจ้างโครงการ ก็เป็นหนทางหนึ่งของหน่วยงานที่หาทางจะขยายอัตรากำล้างของตัวเอง ซึ่งเป็นหนทางที่สะดวกและง่ายกว่าการขออัตรากำล้างปกติ เพราะการขอขยายอัตรานี้ อยู่นอกเหนือการควบคุมของ ก.พ. เป็นเรื่องระหว่างหน่วยงานคือ กรมกับสำนักงานงบประมาณจะตกลงกันเองเพียงแต่ผู้ใหญ่ในกรม หรือกระทรวงให้เหตุผลและความจำเป็นกับสำนักงานประมาณก็เพียงพอแล้วที่จะขอได้...และอัตรากำล้างประเภทลูกจ้างก็ไม่อยู่ในแผนอัตรากำล้างของเราด้วย จึงพบเสมอว่าหน่วยงานพยายามเลี้ยงที่จะขอขยายอัตรากำล้างโดยหันไปจ้างลูกจ้างแทน<sup>7</sup>

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวิเคราะห์ด้านอัตรากำล้าง หากรวมทั้งสองส่วนนี้เข้าด้วยกันคือ ทั้งที่เป็นข้าราชการและลูกจ้างก็พบว่าในปี พ.ศ. 2512 เรามีจำนวนข้าราชการและลูกจ้างรวม 434,260 คน ปี พ.ศ. 2523 มีจำนวน 1,423,630 คน และปี พ.ศ. 2527 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,780,385 คน ซึ่งอัตราเพิ่มโดยรวมนี้ สำราญ ถาวรวิสัย รองเลขาธิการ ก.พ. (ขณะนั้น) ได้วิเคราะห์ปัญหาที่น่าสนใจว่า

<sup>7</sup> สัมภาษณ์ นายวิลาศ สิงหวิสัย, อ่างแล้ว.

...หากอัตราการเพิ่มของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ เป็นไปในลักษณะที่เป็นอยู่แล้ว อีก 10 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2533) ข้าราชการและลูกจ้างทั่วประเทศจะมีประมาณ 3.6 ล้านคนเท่ากับพลเมืองของประเทศลาว อัตราส่วนพลเมือง : เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเท่ากับ 16 : 1 เพราะประชากรเพิ่มขึ้นเพียงมีละ 2.1 % และอีก 20 ปี (2543) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีประมาณ 9.4 ล้านคนและอัตราส่วนพลเมือง : เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเท่ากับ 7 : 1 ทั้งนี้ไม่รวมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ซึ่งถ้ารวมแล้ว ครอบครัวหนึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ 1 คน...<sup>8</sup>

ซึ่งผลของการเพิ่มจำนวนข้าราชการอยู่เรื่อย ๆ นอกจากจะเป็นผลให้กระบวนการของการบริหารงานบุคคลในระบบราชการต้องได้รับความกระทบกระเทือนไปด้วย คือก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการเลือกสรรบุคคล การเลื่อนตำแหน่งฐานะ การพิจารณาความดีความชอบและอื่น ๆ แล้วในอีกทางหนึ่ง ผลจากการขยายตัวด้านอัตราค่าจ้างก็ทำให้งบประมาณแผ่นดินมีอยู่อย่างจำกัด ต้องสูญเสียไปกับเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนในประมาณที่สูงมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่นกัน ทำให้งบประมาณที่เหลือสำหรับการพัฒนาและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ต้องลดน้อยลงจนแทบจะไม่สามารถดำเนินการอะไรอย่างเป็นผลได้ดัง

ตารางที่ 3

---

<sup>8</sup> สำราญ ถาวรวิทย์, "การพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือน," วิทยานิพนธ์เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2523, หน้า 11.



ตารางที่ 3 งบประมาณหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน : อัตราเพิ่มและ เปรียบเทียบ  
อัตราส่วนกับงบประมาณรวม ปี 2517-2526

(หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	เงินเดือน (1)	ค่าจ้าง ประจำ (2)	ค่าจ้าง ชั่วคราว (3)	ค่าตอบแทน (4)	รวม 1+2+3+4 (5)	อัตราเพิ่ม ร้อยละคิด จากปี (2517) (6)	งบประมาณ รวม (7)	เปรียบเทียบ อัตราส่วน (5)และ(7)
2517	5,859.6	886.5	509.2	753.5	7,789.7	7 -	36,000.0	21.61
2518	8,266.3	1,305.4	569.1	699.8	10,840.6	39.2	48,000.0	22.6
2519	14,751.7	1,527.5	728.9	1,046.3	18,054.4	131.8	62,650.0	28.8
2520	16,695.7	1,879.3	651.6	1,193.3	20,419.9	162.1	68,790.0	29.7
2521	18,799.9	2,176.6	718.5	1,331.9	23,026.9	185.6	81,000.0	28.4
2522	21,400.0	2,501.7	756.2	1,422.2	26,080.1	234.8	92,000.0	28.3
2523	26,004.3	3,088.9	611.4	1,620.6	31,324.9	302.1	109,000.0	28.7
2524	34,408.7	4,073.8	691.2	1,865.1	41,038.8	426.8	140,000.0	29.3
2525	38,011.2	4,364.8	779.1	2,226.1	45,381.2	482.6	161,000.0	28.2
2526	47,007.6	5,267.6	863.21	11,175.7	64,314.1	725.6	177,000.0	36.3

ที่มา : รวบรวมและปรับปรุงจาก บัญรวม ภาษีศุลกากร

29 (สิงหาคม 2527) : 3.

จากตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่า การขยายตัวขององค์การ และอัตราค่าจ้างในระบบราชการส่งผลให้รัฐ ต้องมีค่าใช้จ่ายในหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สูงมาก โดยเฉพาะแล้ว นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2517-2526 รัฐต้องใช้งบประมาณในหมวดนี้ ถึงร้อยละ 29.5 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งตำแหน่งนี้ไม่รวมถึง งบประมาณที่หมดไปกับสวัสดิการที่รัฐมิให้กับเจ้าหน้าที่ โดยหากรวมแล้วยอดรวมอาจเพิ่มขึ้นอีกเกือบเท่าตัวทีเดียว และก็หมายความว่า ยิ่งตัวเลขงบประมาณดังกล่าวสูงขึ้นเท่าใด งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ในการพัฒนาประเทศก็ยิ่งลดน้อยลง จนอาจกล่าวได้ว่า ในงบประมาณรายจ่าย 100 บาท รัฐต้องจ่ายเป็นค่า

คอบแทนเงินเดือน ค่าจ้างและผลประโยชน์<sup>9</sup> เกื้อกูล เป็นจำนวน เกือบครึ่งหนึ่งของทั้งหมด และ เหลืองบประมาณอีกเพียงครึ่งเดียวเท่านั้นที่นำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยในจำนวนที่เหลือนี้ ส่วนหนึ่งก็ต้องกันออกมาเพื่อชำระหนี้เงินกู้ ซึ่งรัฐกู้มาจากประเทศต่าง ๆ ด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่าย หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนประจำปีนั้น จากตารางที่ 3 ก็จะได้เห็นได้ชัดว่าในแต่ละปี อัตราเพิ่มดังกล่าวสูงมาก และในห้วงประมาณ 10 ปี คือระหว่างปี พ.ศ. 2517-2526 ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นก็มีสูงถึง 725.6 จากปี 2517 ที่เคยใช้จ่ายในหมวดที่ 7 พันกว่าล้านบาท ในปี 2526 ก็เพิ่มขึ้นถึง 6 หมื่นกว่าล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นถึง 8 เท่า และเช่นกันหากอัตราเพิ่มยังคงอยู่ในเกณฑ์นี้อีก 6 ปีข้างหน้า (2536) รัฐอาจต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเป็นค่าตอบแทนเงินเดือนและค่าจ้าง ข้าราชการและลูกจ้างทั่วประเทศ ประมาณ 5 แสนล้านบาท

และจากตัวเลขที่แสดงถึง การเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่าย หมวดเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนนี้ ก็เป็นภาพสะท้อนโดยตรงของการเพิ่มขึ้นหรือการขยายตัวในด้านอัตรากำล้างขององค์การในระบบราชการ ทำให้สามารถกล่าวได้ว่า ยิ่งระบบราชการมีการขยายตัวในด้านอัตรากำล้างออกไปมากเท่าใด ก็จะมีก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณมากขึ้นเท่านั้น

ซึ่งในประเด็น เรื่องการขยายตัวด้านอัตรากำล้างของระบบราชการนี้ พิพัฒน์ ไกศลวัฒนะ เลขาธิการอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพข้าราชการ เพื่อการพัฒนาชนบทก็ได้แสดงทัศนะที่ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการขยายตัวว่า

---

<sup>9</sup> ผลประโยชน์เกื้อกูล หมายถึง การให้ผลประโยชน์แก่ผู้ทำงาน เพื่อเป็นส่วน เสริมค่าตอบแทนที่ได้จากการทำงานที่จ่ายเป็นค่าจ้างหรือเงินเดือน ซึ่งผลประโยชน์ที่ให้เพิ่มเติมนี้ไปเกี่ยวข้องกับงานโดยตรง เป็นการให้เพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้ที่ทำงาน : ศึกษา รายละเอียดใน เพ็ญศรี รวยวานนท์ และ เลขา วัลไพจิตร, รายงานการวิจัยผลประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการและลูกจ้าง (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2528.

...ปัญหาการขยายตัวด้านกำลังคนของระบบราชการ มันก็สืบเนื่องมาจากการขยายตัวในด้านองค์การและบทบาทหน้าที่ โดยขณะที่หน่วยราชการต่าง ๆ ได้ขยายภารกิจออกไป ก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์กำลังของตนเองมารองรับ ซึ่งส่วนนี้ระบบราชการไทยของเรา มันเป็นไปได้ที่จะวิ่งไปขอความช่วยเหลือขอยุทธศาสตร์มาจากกองอื่น มาทำงานให้เราต่างคนต่างก็มุ่งง่นของตนเอง...จริงอยู่ การยืมตัวมาช่วยราชการมันก็พอมีอยู่บ้าง แต่มันก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ทำให้เวลานี้พอ กรมหรือกองไหนมีงานเพิ่มเข้ามาและหัวหน้าก็รู้สึกงานมันมาก ก็จะเร่งขยายยุทธศาสตร์ ถ้าเป็นข้าราชการไม่ได้ ก็เป็นลูกจ้างไปก่อน ทำให้กองบางกองมีคนมากกว่าบางกรมเสียอีก...ขณะเดียวกันหน่วยงานอื่นข้างเคียงแม้ในกรมเดียวกัน มีคนล้นงานไม่รู้จะทำอะไรเพราะไม่มีงานใหม่เข้า ก็ไม่สามารถที่จะดึงคนจากหน่วยงานนี้ไปช่วยหน่วยงานอื่นได้ นอกจากนั้นแล้ว งานบางอย่างมันก็มีเป็นช่วง พอหมดภารกิจก็ไม่สามารถที่จะปลดยุทธศาสตร์ที่รับเข้ามาใหม่ได้ ทำให้กำลังคนเพื่อ... เพราะฉะนั้น ก็อาจจะกล่าวได้ว่าปัญหาด้านกำลังคนของระบบราชการไทยไม่ได้อยู่ที่ว่าคนไม่พอ คนน้อยกว่างาน แต่อยู่ที่ว่าระบบของเราไม่มีความสามารถที่จะเคลื่อนย้ายกำลังคนให้กระจายออกไปยังหน่วยต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ หากเราเคลื่อนย้ายส่วนนี้ได้ก็พูดได้แล้วว่า กำลังคนที่มีอยู่เพียงพอแล้วและเพียงพอมาตั้งนานแล้วด้วย แต่เราไม่ได้ทำกันเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้สึกของหัวหน้าหน่วยราชการหลาย ๆ หน่วย ก็ชอบที่จะบริหารคนร้อยคนมากกว่าคนสิบคน<sup>10</sup>

จากพฤติกรรมดังกล่าวทำให้สามารถกล่าวได้ว่า องค์การของระบบราชการพยายามที่จะขยายตัวเองออกไป ในด้านกำลังคนก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการขยายตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับองค์การที่มีโอกาสรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับงานพัฒนา เช่น ความรับผิดชอบของ 4 กระทรวงหลัก อันได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มหาดไทย สาธารณสุขและศึกษาธิการ ก็จะมีโอกาสที่จะขยายตัวเองออกไปได้มากกว่ากระทรวงอื่น จนกลายเป็นองค์การขนาดใหญ่และมีสมาชิกมาก ดังตารางที่ 4

<sup>10</sup>

สัมภาษณ์ นายพิพัฒน์ โกศลวิวัฒน์, หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนสถาบันพัฒนา

ข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ เลขาธิการอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท, 3 กันยายน 2530.

ตารางที่ 4 จำนวนกำลังคนในราชการพลเรือน จำแนกรายกระทรวง (ปี 2517)

กระทรวง	จำนวนข้าราชการ	จำนวนลูกจ้างประจำ	จำนวนลูกจ้างชั่วคราว	รวม(คน)
1. สำนักงานนายกรัฐมนตรี	7,720	1,599	873	10,192
2. กระทรวงการคลัง	18,700	3,967	2,633	25,300
3. กระทรวงการต่างประเทศ	1,186	150.	866	2,202
4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	43,981	64,670	553,604	662,260
5. กระทรวงคมนาคม	10,364	17,653	34,145	62,162
6. กระทรวงพาณิชย์	3,216	676	342	4,234
7. กระทรวงมหาดไทย	189,589	14,031	7,879	211,499
8. กระทรวงยุติธรรม	5,014	1,405	71	6,490
9. กระทรวงวิทยาศาสตร์	1,784	1,734	778	4,356
10. กระทรวงศึกษาธิการ	468,182	46,019	6,498	520,699
11. กระทรวงสาธารณสุข	70,870	41,625	8,287	120,782
12. กระทรวงอุตสาหกรรม	3,758	2,500	1,268	7,526
13. ทบวงมหาวิทยาลัย	33,363	15,220	4,605	53,188
14. ส่วนราชการอิสระ	3,123	1,467	37	4,627
15. ส่วนราชการอื่น ๆ	48,828	21,132	14,908	84,868
รวมทุกกระทรวง	909,678	233,913	636,794	1,780,385

ที่มา : กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

หมายเหตุ : ส่วนราชการอิสระ ได้แก่ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนัก  
ราชเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานเลขาธิการ  
รัฐสภา  
: ส่วนราชการอื่น ๆ ได้แก่ กทม. องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและ  
เมืองพัทยา

การขยายตัวด้านบทบาทหน้าที่ของระบบราชการไทย

นอกเหนือจากการขยายตัวทางด้านโครงสร้าง องค์กร และการขยายตัวด้านอัตรากำลังของระบบราชการดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 1 และที่ 2 แล้ว การขยายตัวในอีกมิติหนึ่งของระบบราชการ คือ การขยายตัวด้านบทบาทหน้าที่ หรือการขยายของขอบเขตของภารกิจรับผิดชอบของแต่ละองค์กรก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ นับตั้งแต่ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ออกเป็นกระทรวง กรมต่าง ในแต่ละองค์การหรือหน่วยราชการก็พยายามที่จะขยายขอบเขตภารกิจของตนออกไป ซึ่งสามารถเห็นได้ชัดจากกฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน โดยเฉพาะในระดับกระทรวง โดยในที่นี้จะนำเสนอใน 4 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ (ดังตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบการขยายตัวในอำนาจหน้าที่ของ 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวง พ.ร.บ.	เกษตรและสหกรณ์	มหาดไทย	สาธารณสุข	ศึกษาธิการ
พ.ร.บ. จัดตั้ง กระทรวงและกรม พ.ศ. 2476	(งานด้านการเกษตร ยังรวมอยู่กับกระทรวง เศรษฐกิจซึ่งมีหน้าที่ บริหารการเศรษฐกิจ)	มีหน้าที่ในการปกครอง รักษาความสงบเรียบร้อย ภายในราชอาณาจักร	(ยังเป็นกรมสาธารณสุข สังกัดกระทรวง มหาดไทยมีหน้าที่ บริหารการ	มีหน้าที่บริหาร การศึกษา กรมธรรมการ และกรมศิลปากร
พ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวงทบวง และกรม พ.ศ. 2484	มีอำนาจและหน้าที่ เกี่ยวกับการเกษตร	สาธารณสุขมีอำนาจ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยว กับการรักษาความสงบ เรียบร้อยภายใน ราชอาณาจักร การ สาธารณสุขและ สาธารณสุขการ การ ปกครองท้องถิ่นและ การประชาสัมพันธ์	" "	มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาและ การศิลปากร

## ตารางที่ 5 (ต่อ)

กระทรวง พ.ร.บ.	เกษตรและสหกรณ์	มหาดไทย	สาธารณสุข	ศึกษาธิการ
ประกาศคณะปฏิวัติ เรื่องปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ เกษตร การชลประทาน การประมง การปศุสัตว์ การพัฒนาที่ดิน และการสหกรณ์	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การปกครองท้องถิ่น บำนาญทุกระดับสูง การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมการศึกษา และการประกอบอาชีพ การส่งเสริมควบคุม และคุ้มครองการใช้ แรงงาน การรักษาความสงบ เรียบร้อยของ ประชาชน การป้องกัน อันตรายภัย การ ผังเมือง การโยธา และการราชทัณฑ์	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การแพทย์ การสาธารณสุข การควบคุมอาหาร และยารวมทั้งสิ่ง ที่อาจเป็นพิษหรือ เป็นภัยแก่สุขภาพ และควบคุมกิจการ กาชาด	มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

ที่มา : รวบรวมจาก - พ.ร.บ.จัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. 2476

- พ.ร.บ.ปรับปรุง,กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2484

- ประกาศคณะปฏิวัติ เรื่อง ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515



ในตารางที่ 5 เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ยืนยันให้เห็นว่า หน่วยราชการระดับกระทรวง ทั้ง 4 กระทรวงหลักต่างก็ขยายของเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองออกไปตามลำดับ ซึ่งตรงกับ แนวความคิดที่ว่า องค์การมีหน้าที่สนองความต้องการของสิ่งแวดล้อมใหม่ ๆ และองค์การเก่า ก็เลยขยายขยายตัวออกไปโดยขยายขอบเขตและวัตถุประสงค์ของคนออกไปเรื่อย ๆ จากองค์ การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์เพียงอย่างเดียวหรือน้อยอย่างไปสู่องค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์ หลายอย่าง (Multiple Organization) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายอำนาจหน้าที่ จะยิ่งปรากฏชัดขึ้นสำหรับหน่วยงานในระดับกรม ซึ่งมีได้มีกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใด ควบคุมหรือ ระบุขอบเขตหรืออำนาจหน้าที่ของแต่ละกรมไว้ หากเป็นไปตามความต้องการและนโยบายของ กรมเอง และจากตารางที่ 5 เช่นกันก็จะเห็นได้ว่าการขยายอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง ก็มีแนวโน้มที่จะทำให้งานบางงานหรือบางหน้าที่นั้น คลุมเครือก้าวก่ายซึ่งกันและกัน อาทิ เช่น หน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ของกระทรวงมหาดไทย (ตาม ป.ง 216) กับอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงศึกษาธิการ หรือหน้าที่ส่งเสริมการประกอบอาชีพ ของกระทรวงมหาดไทย กับอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับการเกษตรการประมง และการปศุสัตว์ของกระทรวงเกษตร ฯ เป็นต้น ซึ่ง ประการนี้เอง มนุษย์ วัฒนโกเมร ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาการเมืองการปกครอง สำนักนโยบาย และแผนมหาดไทย ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า

...ระบบราชการไทย มันไม่ชัดเจนมาตั้งแต่ต้น ทั้งในด้านการจัดโครงสร้าง องค์การและการจำแนกหน้าที่ มันไม่เคยแบ่งกันให้ชัดว่า หน่วยงานใดจะทำงาน อะไรมันปนกันไปหมด หรือควรรวมงานอะไรเข้าด้วยกันเข้าบ้าง ทำให้แต่ละ หน่วยงานต่างก็ไม่รู้เหมือนกันว่าจริง ๆ แล้วขอบเขตงานของตัวเองอยู่ที่ไหน จริงอยู่ชื่อของหน่วยงานอาจจะช่วยจำกัดขอบเขตได้บ้างแต่ก็ไม่ทั้งหมด และเมื่อ เขาไม่รู้ขอบเขต เขาก็ทำไปเรื่อยขยายไปเรื่อยจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ยิ่งมีองค์กรมารองรับก็ยิ่งเป็นระเบียบของหน่วยงานไปเลย ตอนแรกอาจไม่เกิด ปัญหามากนัก แต่ไป ๆ มา ๆ เมื่อทุกหน่วยงานต่างก็ขยาย ทำให้เกิดความสับสน เป็นปัญหาขึ้นมา และมาปัจจุบันจะมาจัดหมวดหมู่ จัดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ใหม่ หน่วยงานเขาก็ไม่ยอมแล้ว เพราะเขาเคยทำมาอย่างนี้... โดยเฉพาะ สำหรับกระทรวงมหาดไทย คำว่า บำบัดทุกข์ บำรุงสุข มันเป็นคำที่กว้าง อาศัย คำนี้คำเดียวก็สามารถทำได้ทุกอย่างแล้ว ทำให้ภาพที่ออกไปก็คือ กระทรวง มหาดไทยรับผิดชอบทุกอย่าง ดังนั้นการแก้ปัญหาปัจจุบันมันจึงทำไม่ได้หรอกที่จะไป บอกว่า เขามีอำนาจหน้าที่แค่ไหน แต่ทำได้เพียงว่า มาแบ่งพื้นที่กันทำงานเท่านั้น

เอง ซึ่งทำแค่นี้ก็ยิ่งเกียกกันไม่จบสิ้นอยู่แล้ว...<sup>11</sup>

หรือที่ ไพโรจน์ สุจินดา ได้ให้ทัศนะต่อการขยายบทบาทหน้าที่ขององค์การในระบบ  
ราชการว่า

...ปัญหาหลักของระบบราชการของเรา คือ การประสานงาน ซึ่งข้อเท็จจริงก็คือ  
เราไม่มีการประสานงานกันระหว่างหน่วย ต่างคนต่างไม่รู้ว่าจะใครทำอะไร ที่ไหน  
และใคร มีทรัพยากรอะไรบ้าง นอกจากนั้น ในงานต่อเนื่องบางอย่าง มันรอกัน  
ไม่ได้ แต่ละหน่วยงานจึงต้องปรับตัวเอง ต้องขยายบทบาทหน้าที่ของคนที่สามารถ  
ทำงานได้อย่างครบวงจรมากขึ้น เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เข้าไปสร้างถนน  
อันเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างพื้นฐาน เมื่อมีถนนแล้วการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ก็ต้องตามลง  
ไป ปัญหามันเกิดขึ้นว่า ใครจะตามลงไปดูหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานต่างก็มีแผนของ  
ตนเองต่างกรรมต่างวาระกัน รอกันไม่ได้ เพราะฉะนั้น รพช. ก็ต้องทำอะไรหมด  
กลายเป็นกิจกรรมเบ็ดเสร็จไปที่ คือ การขยายตัวด้านบทบาทหน้าที่ สำหรับหน่วยงาน  
ระดับกรม งานจัดตั้งนิคมก็เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นลักษณะ ซึ่งเกิด<sup>12</sup> แบนเนจเมนต์  
ที่หน่วยงานเดียวทำทุกอย่างหมดมีเจ้าหน้าที่ทุกอย่างในหน่วยงานของคน

11

สัมภาษณ์ นายมนูญย์ วัฒนโกเมร, ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาการเมืองและการ  
ปกครอง สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย, 21 กันยายน 2530.

12

สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ สุจินดา, อ้างแล้ว.