



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาชนบทในประเทศไทย ได้เริ่มดำเนินการมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 25 ปี พร้อม ๆ กับการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2504 และไม่ว่าแนวความคิดหรือยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจะเปลี่ยนแปลงหรือคลี่คลายประการใด ระหว่างการเน้นพัฒนาในพื้นที่ที่มีแนวหรือพื้นที่ที่คาดว่าจะให้ผลตอบแทนสูงเสียก่อน โดยหวังว่าความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในพื้นที่เหล่านี้ จะแผ่กระจายไปสู่เขตพื้นที่ที่มีแนวหรือศักยภาพการพัฒนาน้อยกว่าเอง มาสู่แนวทางการพัฒนาในอีกทิศทางหนึ่งที่เน้นการกระจายผลของการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยกำหนดและให้ความสำคัญกับพื้นที่เป้าหมายหรือพื้นที่ยากจนก่อน เป็นอันดับแรก อย่างไรก็ตามความสำเร็จของการพัฒนาชนบท นอกจากจะขึ้นกับปัจจัยด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวแล้ว ที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากนั้น คือ ปัจจัยด้านการบริหาร การพัฒนาชนบท อันได้แก่การจัดองค์กรและการบริหารการพัฒนา ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะแปลงแผนและนโยบายสู่การปฏิบัติและเครื่องมือหรือกลไก ที่จะแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สำคัญก็คือ "ระบบราชการ"

และเมื่อกล่าวถึง "ระบบราชการ" ก็จะได้เห็นว่าแม้ในปัจจุบันการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ก็ยังคงอาศัยโครงสร้างทางการบริหาร ตามที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงวางไว้เป็นรากฐาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 หรือเกือบศตวรรษล่วงมาแล้ว แม้ว่าโครงสร้างการจัดระเบียบของบริหารราชการตามแนวพระราชดำริ จะได้มีการแยกและรวมกิจกรรมต่าง ๆ ให้อยู่เป็นหมวดหมู่ มีสายการบังคับบัญชาและมีระเบียบกฎเกณฑ์ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงาน ระดับกระทรวง รวมทั้งสิ้น 12 กระทรวงด้วยกัน แต่ในท่ามกลางการเปลี่ยนไปของสภาพแวดล้อมและเป้าหมายของการบริหารราชการ จากเดิมที่มุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ มาสู่ภารกิจและเป้าหมายที่มุ่ง เน้นการพัฒนาความหลากหลายของบทบาทหน้าที่ดังกล่าว

ก่อความสับสนให้กับระบบราชการเอง โดยที่ไม่สามารถที่จะปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการเสียใหม่ให้ทันทั่วทั้งที่ และสอดคล้องกับแนวนโยบายและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้ "การพัฒนา" ได้กลายมาเป็น "ข้ออ้างใหม่" ที่ใช้ เป็น เหตุผลสนับสนุนการขยายตัวขององค์กรในระบบราชการ เพื่อให้ดูประหนึ่งว่าเป็นไปเพื่อรองรับ เป้าหมายอันเกิดจากความหลากหลายในภารกิจ

และเมื่อก้าวถึงการขยายตัวของระบบราชการไทย ก็พบข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ระบบราชการได้ขยายตัวและเติบโตออกไปมากทั้งด้านโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ด้านโครงสร้าง พบว่ามีการเพิ่มหน่วยงานระดับกระทรวงขึ้นถึง 2 เท่าตัว ระดับกรม 3 เท่า และระดับกองเพิ่มถึง 9 เท่า (รายละเอียดดังตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 แสดงอัตราการขยายตัวของส่วนราชการ ระดับกระทรวง กรม และกองในปีต่าง ๆ

พ.ศ.	จำนวน			ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นคิดจาก ปี พ.ศ. 2476		
	กระทรวง	กรม	กอง	กระทรวง	กรม	กอง
2476	7	45	143	-	-	-
2484	10	49	317	42.85	8.88	121.68
2500	12	90	550	71.43	100.00	284.62
2512	12	113	827	71.43	151.11	478.32
2522	13	131	1,264	85.71	191.11	783.92
* 2529	13	137	1,298	85.71	204.44	807.69

ที่มา : วรเชษ จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย  
ปัญหา อุปสรรคและแนวโน้ม (สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2525), หน้า 4.

\* หมายถึง ปี พ.ศ. 2529 ศึกษา รวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมโดยผู้เขียน.

และไม่ใช้เพียงแสดงตัวเลขเชิงปริมาณเพื่อให้เห็นถึงการขยายตัวด้านโครงสร้างองค์กรของระบบราชการไทยเท่านั้น จากการศึกษาข้างต้นพบอีกว่า ระหว่างปี พ.ศ. 2512-2522 ได้มีการสถาปนากรมใหม่ขึ้น 32 กรม ในจำนวนนี้ 16 กรม ได้ถูกตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่มีอยู่แล้ว และอีก 7 กรม มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ซ้อนกับหน่วยงานอื่น ดังนั้นจึงมีจำนวนเพียง 6 กรม เท่านั้นที่ตั้งขึ้นเพื่อกระทำหน้าที่ใหม่ เช่นเดียวกันสำหรับหน่วยงานระดับกอง ในระยะเดียวกันนี้ได้มีการสถาปนากองใหม่ 713 กอง ขึ้นภายใต้กรมต่าง ๆ ในจำนวนนี้ 454 กอง ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีอยู่แล้ว และอีก 94 กอง มีความรับผิดชอบทางด้านหน้าที่ซ้ำซ้อนกับขอบข่ายอำนาจของหน่วยงานอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีเพียง 116 กอง (ร้อยละ 16.3) เท่านั้น ที่ถูกสถาปนาขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ใหม่ ตามความหมายของการพัฒนาอย่างแท้จริง<sup>1</sup>

จากปรากฏการณ์การขยายตัวด้านโครงสร้าง-องค์กรของระบบราชการดังกล่าวข้างต้นนี้ ไม่ว่าจะสืบเนื่องจากสาเหตุประการใดก็ตาม ในด้านหนึ่งการขยายตัวที่ปราศจากกฎเกณฑ์และการจัดระบบที่แน่ชัดย่อมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคจำนวนมากติดตามมา ปัญหาที่สำคัญและควรแก่การนำมาพิจารณาในที่นี้ก็คือ การขยายตัวทำให้โครงสร้างในส่วนย่อยของระบบ อันได้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งที่มีอยู่เดิมและจัดตั้งใหม่นั้น แสดงบทบาทหน้าที่ที่เหลื่อมล้ำและซ้ำซ้อนกันมากขึ้น ทั้งนี้เพราะแต่ละฝ่ายต่างอ้างความเหมาะสมและความจำเป็นในการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานตนเป็นหลัก โดยละเลยการมองปัญหาในภาพรวม จนดูประหนึ่งว่าเกิดการแข่งขันกันภายในระบบราชการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจตำแหน่ง และเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานทุกด้านได้ด้วยตนเอง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> รายละเอียดเกี่ยวกับจำนวน กรม - กอง ที่ตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่เดิมซึ่งจะต้องปฏิบัติอยู่แล้วและจำนวน กรม - กอง ที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อรับหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ โปรดดูวารสาร จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย, หน้า 13-20 และหน้า 64.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

เช่นเดียวกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท อันเป็นสาขาหนึ่งของการพัฒนาประเทศ ก็พบว่า มีหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบททั้งโดยตรงและโดยอ้อมจำนวนมากกระจายอยู่ใน กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 5 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม<sup>3</sup> ซึ่งทั้ง 5 กระทรวงหลักนี้ ก็มีหน่วยงานย่อยระดับกรมอีกเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นหน่วยงานที่มีอยู่เดิมและตั้งขึ้นใหม่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทตามแผนงานสาขาต่าง ๆ และด้านความหลากหลายของหน่วยงานที่รับผิดชอบนี้เอง ประกอบกับยุทธวิธีการบริหารการพัฒนาชนบท "ระบบโครงการ" ที่มีมาแต่เดิม เอื้ออำนวยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติงานได้อย่างอิสระตามกรอบโครงการของตนเองจนไม่อาจจำแนกแยกแยะได้ว่า งานใด หน่วยไหนรับผิดชอบ ปรากฏการณ์ที่พบเห็นอยู่เสมอก็คือเกิดความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความซ้ำซ้อนจะปรากฏเด่นชัดมากขึ้น ระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์คล้ายกัน เช่น ระหว่างงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย อาทิ กรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท หรือระหว่าง รพช. กับ กรมโยธาธิการ เป็นต้น โดยที่ต่างหน่วยต่างพยายามที่จะรักษาและบทบาทของตนเองไว้ ขณะเดียวกันก็อาศัยช่องว่างทางโครงสร้างและตัวบทกฎหมาย ขยายขอบเขตภารกิจคนออกไปเพื่อยกฐานะหน่วยงานของตน และเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้ในทุกด้าน

แม้ว่าปัญหาในปัจจุบันรัฐบาลจะตระหนักในปัญหาดังกล่าว และได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทแบบใหม่ ด้วยระบบ กชช. โดยแปลงยุทธวิธีจาก "ระบบโครงการ" มาสู่ "ระบบแผนงาน" ซึ่งจะเน้นการทำงานร่วมกันระหว่างทุกสาขา (intersectoral) ในทุกระดับของการพัฒนาชนบท<sup>4</sup> นับตั้งแต่ระดับชาติในโครงสร้างของคณะกรรมการพัฒนาชนบท

<sup>3</sup> กระทรวงอุตสาหกรรม เพิ่งถูกจัดเข้าเป็นกระทรวงหลักในงานพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5.

<sup>4</sup> การแบ่งระดับของการพัฒนาชนบท ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524.

แห่งชาติ และอนุกรรมการทั้ง 9 ชุด, ระดับกระทรวง, กรม, ระดับจังหวัด, อำเภอและตำบล ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปความหลักการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานและเพื่อที่จะลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำกิจกรรมการพัฒนาชนบทต่าง ๆ ที่เคยมีอยู่ในระยะแผน ฯ ที่ 4

อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติ การบริหารการพัฒนาชนบทระบบ กชช. ก็ยังไม่สามารถผดึกกำลังและลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาชนบทได้อย่างจริงจัง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาหลายประการ อาทิ ปัญหาการจัดระบบและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ปัญหาการวางแผนและจัดสรรงบประมาณ ปัญหาการขาดองค์การประสานงานที่มีประสิทธิภาพ และอื่น ๆ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ฐานะของ "แผนงาน" เป็นเพียงเส้นแบ่งพื้นที่กันทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ณะเดียวกันหน่วยราชการเอง ก็พยายามที่จะขยายตัวและสร้างงานใหม่ ๆ ของคนขึ้น ผลที่เกิดขึ้นคือแผนงานและกรอบกิจกรรมของแต่ละกระทรวงมีลักษณะที่ขาดการประสานงานและไม่สอดคล้องกัน นอกจากนี้ยังมีกลุ่มกิจกรรมหลายประเภทที่ดำเนินการซ้ำซ้อนกันหลายหน่วยงาน เช่นเดียวกันในระดับการบริหารการพัฒนาส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอ และตำบล ก็ได้รับผลกระทบจากปัญหาในระดับชาติ ด้วยกลไกการสั่งการตามระบบสายการบังคับบัญชา ทำให้หน่วยปฏิบัติสังกัดกรมต่างก็ปฏิบัติตามกรอบนโยบาย เฉพาะที่หน่วยเหนือของคนกำหนดให้ โดยขาดการวางแผนร่วมกันอย่างแท้จริง <sup>5</sup> ปรากฏการณ์ของปัญหาที่เห็นได้ชัดถึงความซ้ำซ้อน ตัวอย่างคือในแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ปี 2528 กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการตามกิจกรรมต่าง ด้วยสาเหตุความซ้ำซ้อนกับกิจกรรมของหน่วยราชการอื่น มีจำนวนถึง 388 จุด <sup>6</sup> ดำเนินการทั่วประเทศจากกิจกรรมทั้งหมด 33 กิจกรรม ซึ่งองค์การประสานงานทั้งใน

<sup>5</sup> ชาติชาย ณ เชียงใหม่, "การวิเคราะห์การบริหารงานพัฒนาชนบท ระบบ กชช. ในช่วงแผน ฯ 5," พัฒนบริหารศาสตร์. 28 (กรกฎาคม 2529) : 310-314.

<sup>6</sup> ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, พื้นที่ยากจนกับการพัฒนาชนบทแนวใหม่ (กรุงเทพ ฯ : ศปช., 2528) เอกสารไม่ลำดับเลขหน้า.

ระดับกระทรวง และระดับชาติ อันได้แก่ ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.)<sup>7</sup> ก็ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ หน่วยงานระดับกรมยังคงยึดถืออำนาจหน้าที่ของตนเองที่เคยปฏิบัติ เป็นแนวทางในการกำหนดกรอบนโยบายเป็นหลักโดยที่กระทรวงและ ศปช. ก็ไม่อาจมาก้าวท้าวหรือมีอำนาจในการตัดทอน หรือเปลี่ยนแปลงโครงการของกรมแต่ประการใด<sup>8</sup>

กระทรวงมหาดไทยในฐานะ 1 ใน 5 กระทรวงหลักที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการพัฒนาชนบทและมีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อการปกครองส่วนภูมิภาค ก็เป็นตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่งในปัญหา การขยายตัวของระบบราชการและผลกระทบต่อการพัฒนาชนบท ซึ่งพบว่านับตั้งแต่เริ่มจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นกระทรวง กรม ปี พ.ศ. 2476<sup>9</sup> ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ตามตัวกฎหมายจริง ๆ แล้วมิได้กล่าวถึงการพัฒนาชนบทแต่ประการใด หากกล่าวเฉพาะหน้าที่ในการปกครอง รักษาความสงบเรียบร้อยในราชอาณาจักร และบริการสาธารณสุข แม้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2484 ก็ยังคงลักษณะเช่นนั้นอยู่ จนกระทั่งเริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 และเริ่มเห็นความสำคัญของการพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย จึงได้เริ่มมีการปรับโครงสร้างภายใน และขยายบทบาทหน้าที่ของตนเองออกไปสู่แนวทางการพัฒนาชนบทและการพัฒนาชุมชนมากขึ้น<sup>10</sup> พร้อมกันนั้นก็ได้ให้การขยายตัวด้านโครงสร้างมีการจัดตั้ง

<sup>7</sup> ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) เป็นหน่วยงานฝ่ายเลขานุการของ กชช. มีฐานะเป็นหน่วยงานฝากในกองประสานโครงการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

<sup>8</sup> อมร รักษาสัตย์, "รายงานเรื่องการปรับปรุงและปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน," เอกสารประกอบการสัมมนาว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน เสนอที่โรงแรมแกรนด์พาเลซ ชลบุรี 20-22 มกราคม 2527.....(อัตสำเนา)

<sup>9</sup> ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. 2476.

<sup>10</sup> ศึกษารายละเอียดบทบาทหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยใน ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 เรื่องปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2515.

หน่วยงานระดับกรมขึ้นใหม่จำนวนมาก โดยเฉพาะในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทโดยตรง ที่เคยอยู่ในขอบข่ายหน้าที่ของกรมมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นทั้งหมด ก็ได้มีการแตกแขนงและขยายตัวออกไปเป็นส่วนต่าง ๆ ถึง 10 หน่วย ดังนี้ คือ

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

ซึ่งทั้ง 10 หน่วยงานนี้ ต่างล้วนมีบทบาทและภาระหน้าที่ต่อการพัฒนาชนบทในแผนงานและโครงการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เช่นเดียวกัน แม้ในแผนงานสาขาเดียวกัน เช่น แผนสาขาส่งเสริมอาชีพและรายได้อันเป็น 1 ใน 9 แผนสาขาพัฒนาชนบททั้งหมด<sup>11</sup> ก็พบ

<sup>11</sup> แผนพัฒนาชนบทของกระทรวงมหาดไทยปัจจุบันแบ่งออกเป็น 9 สาขา คือ

1. แผนสาขาส่งเสริมอาชีพและรายได้
2. แผนสาขาจัดใช้ที่ดินและการผังเมือง
3. แผนสาขาสังคมสงเคราะห์
4. แผนสาขาพัฒนา เด็กและเยาวชน
5. แผนสาขาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทาง เศรษฐกิจ
6. แผนสาขาความมั่นคงภายในปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
7. แผนสาขาพัฒนาการ เมืองและการปกครอง
8. แผนสาขาพัฒนาการบริหาร
9. แผนพัฒนา เฉพาะพื้นที่

ว่ามีหน่วยงานถึง 6 หน่วย ได้แก่ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมประชาสัมพันธ์ กรมแรงงานและกรมราชทัณฑ์ โดยที่แต่ละหน่วยงานต่างก็มีโครงการและกิจกรรมการพัฒนาเป็นของตนเอง และต่างก็พยายามแสดงบทบาทในการที่จะขยายหน้างานเข้ามารับผิดชอบในโครงการของแผนสาขาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 3 หน่วยงานแรก คือ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชนและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ก็ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และรายได้ของกระทรวงมหาดไทย และจากการศึกษาถึงบทบาทหน้าที่และโครงสร้างในเบื้องต้นก็พบว่าทั้งสามหน่วยงานนี้ ต่างก็มีโครงสร้างเพื่อรองรับบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ขณะเดียวกันก็ถือว่าบทบาทหน้าที่นั้น เป็นความรับผิดชอบของตน อาทิเช่น กรมการปกครอง ซึ่งถือว่าหน่วยงานของตนมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน ดังนั้นการส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชนก็เป็นหนทางหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือกรมการพัฒนาชุมชนซึ่งก็ถือว่างานพัฒนาชุมชนในทุกด้านล้วนเป็นภารกิจหลักของตน แม้กระทั่งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทที่แต่เดิม เป้าหมายหลัก เฉพาะงานโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงก็ได้หันมารับงานด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพด้วย โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ต่อเนื่องจากการสร้างโครงสร้างพื้นฐานแล้ว

ลำพังเพียงความหลากหลายของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีปฏิบัติการกิจเดียวกันหรือคล้ายกันก็คงไม่เป็นปัญหาแต่ประการใด หากเป็นความหลากหลายด้วยหลักการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งตรงกันถึงขอบข่ายของภารกิจที่ตนรับผิดชอบ และต่างหนุนเสริมภารกิจซึ่งกันและกันโดยอาศัยกลไกการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วความหลากหลายของหน่วยงานที่เกิดขึ้นมิได้หันไปตามหลักการดังกล่าว ด้วยความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคน ประกอบกับโครงสร้างการบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพทำให้ต่างหน่วยต่างมุ่งที่จะขยายงานของตนออกไป โดยไม่คำนึงว่างานดังกล่าวมีหน่วยงานใดบ้างที่ร่วมรับผิดชอบอยู่ ภาพที่ปรากฏสำหรับแผนงานสาขาส่งเสริมอาชีพและรายได้ก็คือ มีการจัดตั้งกลุ่มอาชีพหลายกลุ่มที่ซ้ำซ้อนกัน แม้ในกิจกรรมหรือโครงการประเภทเดียว

12

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมต่าง มิได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาแต่ประการใด หากหันเรื่องของแต่ละกรม หรือ แต่ละส่วนราชการเองที่จะกำหนดขึ้นเอง



กัน เช่น โครงการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ โครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือน และโครงการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นต้น ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาชนบท กล่าวคือ นอกจากจะเป็นความสิ้นเปลืองในทรัพยากรที่ใช้แล้ว อีกประการหนึ่งก็ก่อให้เกิดความสับสนต่อประชาชน อันเป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาในการที่จะแสดงบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของส่วนราชการต่าง ๆ

และจากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ลำพังอาศัยระเบียบว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท หรือการให้ความสำคัญต่อการวางระบบแผนงาน อาจจะยังไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดความมีเอกภาพและประสิทธิภาพสูงสุดของการพัฒนา เพราะภายในพฤติกรรมการขยายตัวและการแข่งขันกันแสดงบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ นี้เองก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่มีผลกระทบต่อโดยตรงต่อการจัดปฏิบัติงานเพื่อบริหารการพัฒนาชนบทด้วยเช่นกัน

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากความสำคัญของปัญหาข้างต้น สามารถกำหนด เป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษารวิจัยได้ดังนี้คือ

1. เพื่อศึกษาถึงระบบการบริหารการพัฒนาชนบทในระดับต่าง ๆ โดยเน้นที่ระดับกระทรวง - กรม และปัญหาที่เกิดขึ้นของการบริหารการพัฒนาชนบท
2. เพื่อศึกษาถึงลักษณะและสาเหตุของการขยายตัวของระบบราชการทั้งในด้านโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท
3. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของการขยายตัวของระบบราชการ ที่มีต่อการพัฒนาชนบทในแง่ของการประสานงานและความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้น
4. เพื่อศึกษาและหาแนวทางในการเพิ่มสมรรถภาพและประสิทธิภาพของการบริหารการพัฒนาในท่ามกลางสภาพปัญหาดังกล่าว

#### สมมติฐานในการวิจัย

1. การขยายตัวของระบบราชการเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยภายในและภายนอกระบบราชการ

ปัจจัยภายใน ได้แก่

- 1) ปัญหาโครงสร้างทางการบริหารและการจัดองค์กร
- 2) ความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน
- 3) นโยบายของหัวหน้าส่วนราชการในหน่วยงานนั้น

ปัจจัยภายนอก ได้แก่

- 1) ผลกระทบจากนโยบายทางการเมืองและการพัฒนา
- 2) การสนับสนุนและความช่วยเหลือจากภายนอก

2. การขยายตัวของระบบราชการ ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน ปัญหาการประสานงานและการให้บริการต่อประชาชน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ กำหนดขอบเขตดังนี้

1. การขยายตัวของระบบราชการในภาพรวม ศึกษาถึงการขยายตัวระดับกระทรวง กรม และกองต่าง ๆ โดยเริ่มทำการศึกษานับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา เพื่อให้เห็นถึงแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของหน่วยราชการต่าง ๆ
2. การขยายตัวของระบบราชการ ในรายละเอียด จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะ 3 หน่วยงานหลักในกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท โดยเริ่มทำการศึกษาดังแต่จุดเริ่มต้นของแต่ละหน่วยงาน เพื่อดูการขยายตัวทั้งทางด้านโครงสร้างและบทบาทหน้าที่
3. ในส่วนผลกระทบต่อการพัฒนาชนบทนั้น จะจำกัดขอบเขตการศึกษาในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสาม ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท โดยเน้นหน้าที่แผนพัฒนาชนบท สาขาส่งเสริมอาชีพรายได้ อันเป็น 1 ใน 9 ของแผนมหาดไทยแม่บทและแผนมหาดไทยประจำปี ซึ่งเริ่มทำการศึกษานับตั้งแต่ แผนมหาดไทยแม่บทฉบับที่ 1 จนถึงแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2517 - 2529)

## วิธีดำเนินการศึกษาและวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงลักษณะการขยายตัวของหน่วยราชการใน  
งานพัฒนาชนบทและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวดังกล่าว โดยวิธีดำเนินการวิจัย  
สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ดังนี้

### 1. ศึกษาวิจัย และรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่

1.1 พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศการปฏิบัติ และกฎหมาย  
อื่น ๆ ซึ่งระบุถึงการแบ่งส่วนราชการ และการจำแนกอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการต่าง ๆ

1.2 เอกสารเกี่ยวกับ ประวัติความเป็นมา การแบ่งส่วนราชการ และ  
ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

1.3 เอกสารเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาชนบท แผนพัฒนาชนบท แผน  
มหาดไทยแม่บทและแผนประจำปี อันเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท

1.4 เอกสารงบประมาณประจำปีของส่วนราชการต่าง ๆ

1.5 เอกสารอื่น ๆ

2. ศึกษาค้นคว้าวิธีการสัมภาษณ์ (interview) โดยกลุ่มประชากรเป้าหมาย  
คือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

2.1 เลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)  
หรือผู้แทน

2.2 ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ หรือผู้แทน

2.3 ผู้อำนวยการศูนย์ประสานพัฒนาชนบทแห่งชาติ (สพช.)

2.4 เลขาธิการอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพข้าราชการ  
เพื่อการพัฒนาชนบท

2.5 ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย หรือผู้แทน

2.6 ผู้อำนวยการฝ่ายศูนย์ข้อมูลและติดตามประเมินผล สำนักนโยบาย  
และแผนมหาดไทย

2.7 ผู้อำนวยการฝ่ายแผนพัฒนาจังหวัด

2.8 อธิบดีกรมการปกครอง

2.9 อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน

2.10 เลขาธิการสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท

โดยเหตุผลของการเลือกกลุ่มประชากรเป้าหมายดังกล่าว เนื่องจากผู้วิจัยถือว่าบุคคลเป้าหมายเหล่านี้ เป็นบุคคลที่รับรู้ปัญหาในส่วนที่ตนรับผิดชอบเป็นอย่างดี และมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่าง อันมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำงานที่หน่วยงานนั้น จะถูกกำหนดให้มีการขยายงานและยกฐานะของหน่วยงานหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดการทำงานที่เข้าช้อนกับงานในลักษณะเดียวกันของหน่วยงานอื่น

### นิยามศัพท์สำคัญ

#### 1. องค์การและการจัดองค์การ (organization & Organizing)

องค์การ (organization) หมายถึง หน่วยหรือกลุ่มคนที่ได้มีการจัดระเบียบ (organize) มาร่วมกันทำงานภายใต้วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ มีการจัดหาทรัพยากรเพื่อการทำงานและมีการควบคุมหรือการอำนวยความสะดวกให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งสามารถจำแนกชนิดหรือประเภทขององค์การได้ 2 ประเภทคือ องค์การอย่างเป็นทางการ (formal organization) และองค์การอย่างไม่เป็นทางการ (informal organization)

13

การจัดองค์การ (organizing) หมายถึง กระบวนการจัดหน่วยแยกงานทั้งหมดออกเป็นงานย่อย ๆ โดยจัดงานที่มีลักษณะคล้ายคลึง ออกเป็นหมวดหมู่เดียวกัน ซึ่งอาจตั้งออกเป็น หมวด แผนก กอง ฯลฯ แล้วจัดคนที่มีคุณสมบัติให้เข้าทำงาน หรือตำแหน่งต่าง ๆ มีการจัดตำแหน่งงานให้เป็นสายการบังคับบัญชาตามความเหมาะสมและความถนัด มีการกำหนดขอบเขตการบริหาร (span of administration or control) เพื่อเอกภาพในการบังคับบัญชาในหน่วยงานนั้น ๆ

14

13

ประธาน คงฤทธิศึกษา, การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอสโตร์, 2529), หน้า 2-3.

14

Stephen P. Robbins, The Administrative Process : Integrating Theory and Practice (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice - Hall, Inc., 1976), pp. 213-214.

ร่วมกัน โดยผ่านทางรูปแบบของโครงสร้างงานและความสัมพันธ์ของอำนาจ

2. การบริหารราชการ (public administration) และการบริหารการพัฒนา (development administration)

คำว่า การบริหาร (administration) หมายถึง การร่วมมือดำเนินการในองค์การหรือหน่วยงาน โดยมีหลักความมีเหตุผลหรือหลักเกณฑ์วิชาการที่เห็นว่าดีที่สุดในทางที่จะปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายขององค์การนั้น<sup>15</sup> ในแง่ของรัฐ การบริหารราชการ (public administration) ก็หมายถึง การดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์การของรัฐบาลให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐ เป็นการบริหารงานในภาวะปกติตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การของรัฐ สำหรับการบริหารการพัฒนา (development administration) ก็เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการ แต่ขณะเดียวกันก็มีส่วนพิเศษแตกต่างไป คือ เป็นการบริหารที่มีจุดมุ่งหมายเฉพาะที่แน่ชัด และมีการปรับปรุงสมรรถนะทางการบริหารเพื่อประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมาย เป็นการบริหารเพื่อพัฒนา ขณะเดียวกันก็เป็นการพัฒนาการบริหารด้วย<sup>16</sup> ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ

1. เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง (change oriented)
2. เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการไปสู่จุดหมาย (goal oriented)
3. เป็นการบริหารที่เน้นการพัฒนาสมรรถนะทางการบริหาร (administration capability)
4. เป็นการบริหารตามแผนงานระยะยาว
3. การขยายตัวของระบบราชการ (expansion of bureaucratic Organization)

15

ชูป กาญจนประกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ (เอกสารการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 35 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526), หน้า 12-13.

16

Fred W. Riggs, "Introduction," In Frontiers of Development Administration, edited by Fred W. Riggs (Durham : Duke University Press, 1970), pp. 6-7.

การขยายตัว (expansion) หมายถึง การเพิ่มขึ้น การเติบโตขึ้น การขยายตัวของระบบราชการ (expansion of burcacratic organnization) หมายถึง พฤติกรรมของหน่วยงานในระบบราชการ ที่ต้องการให้มีการเพิ่มของส่วนราชการในระดับต่าง ๆ โดยสามารถจำแนกลักษณะของการขยายตัวของหน่วยงานได้ 2 ลักษณะใหญ่ ๆ<sup>17</sup> คือ การขยายตัวในระดับแนวตั้ง (vertical expansion) และการขยายตัวในแนวราบ (horizontal expansion)

การขยายตัวในระดับแนวตั้ง เป็นการขยายงานและขยายตัวโดยยกฐานะของหน่วยงานด้วย เช่น ยกฐานะจากแผนก หรือฝ่ายขึ้นเป็นกอง หรือจากกองขึ้นเป็นกรม ส่วนการขยายตัวในแนวราบ เป็นการขยายงานเพิ่มบทบาทหน้าที่แต่ไม่เพิ่มฐานะของหน่วยงาน โดยที่ กรม หรือกองดังกล่าวยังคงมีฐานะเดิมแต่เพิ่มงานมากขึ้น และอาจมีการขยายงานในรูปของการมีแผนกต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

#### 4. การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน (integrated rural development)

การพัฒนาชนบท (rural development) หมายถึง กระบวนการของการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ซึ่งมีปัญหาและความต้องการไม่เหมือนกันให้ดีขึ้นและสามารถช่วยเหลือตนเองได้

ผสมผสาน (integrated) หมายถึง ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน<sup>18</sup> ระหว่างชุดของปัจจัยต่าง ๆ ของการพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน (integrated rural development) หมายถึง กระบวนการในการฝึกกิจกรรมและปัจจัยด้านการพัฒนา โดยหน่วยงานของรัฐ

<sup>17</sup>

วรเดช จันทรศร, เรื่องเดิม, หน้า 11.

<sup>18</sup>

Harry T. Oshima and Gerard Rikken, "Social Science Research on Integrated Rural Development in Southeast Asia," Philippine Review of Business and Economies, Vol. 12, No. 1 (June 1975), p. 10.

ทุกระดับเอกชน และประชาชนให้สามารถเข้าร่วมดำเนินการตามแผนพัฒนาชนบทและเป้าหมายโดยส่วนรวมที่วางไว้ เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย

5. การประสานงาน (coordination) หมายถึง การจัดระเบียบการทำงาน เพื่องานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการให้เป็นไปอย่างหนึ่งอย่างเดียวกัน ไม่ทำงานซ้อนกัน ขัดแย้งกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์นโยบายขององค์การอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ โดยรูปการประสานงาน สามารถจำแนกได้อย่างน้อย 4 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

- 1) การประสานงานโดยใช้แผนงานและนโยบาย
- 2) การประสานงานในรูปคณะกรรมการ
- 3) การใช้วิธีรวมหน่วยงาน (integration) เข้าเป็นองค์การเดียวกัน
- 4) การประสานงานโดยใช้ระบบงบประมาณ (budget) เป็นเครื่องมือ

6. ความซ้ำซ้อน (duplication) หมายถึง ปรากฏการณ์ที่หน่วยงานหรือองค์การตั้งแต่ 2 หน่วยขึ้นไป ทำสิ่งเหมือนกันหรือคล้ายกันในลักษณะที่คู่ขนานกันไป โดยที่หน่วยงานทั้งสองมีศักยภาพเสมอกัน (equipotentiality) มีโครงสร้างการบริหาร และการจัดองค์การรวมถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในบางส่วนที่เหมือนกัน

7. ปัญหาโครงสร้างทางการบริหารและการจัดองค์การ หมายถึง อุปสรรคหรือสิ่งกีดขวางที่เกี่ยวข้องกับ การจัดโครงสร้างทางการบริหาร การจัดองค์การ และการวางแผนซึ่งส่งผลต่อการบริหารการพัฒนาชนบท ทำให้การดำเนินงานต่าง ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายเต็มที่ตามที่คาดไว้

19

ชุม ภาณุจนประกร, "ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ 5 (มีนาคม 2508) : 67.

20

ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย (กรุงเทพฯ ๗ : สำนักพิมพ์ไอบีเอ็นสโตร์, 2529), หน้า 108.

21

อรุณ รักธรรม, "แนวความคิดเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนในการบริหารงาน," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 24 (เมษายน 2527) : 180.

8. อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน หมายถึง ขอบข่ายที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งอำนาจหน้าที่นี้เป็นที่เข้าใจได้โดยทั่วไป ภายใต้การรองรับของกฎหมาย อาทิพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และกฎหมายอื่น ๆ

9. นโยบายของหัวหน้าส่วนราชการในหน่วยงาน หมายถึง เจตนารมณ์และแนวนโยบายของบุคคลที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจและกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยแนวนโยบายนี้ อาจจะถูกกำหนดเป็นระเบียบข้อบังคับ เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตามแต่มีผลในทางปฏิบัติ ต่อหน่วยงานเช่นเดียวกัน

10. ผลกระทบจากนโยบายทางการเมืองและการพัฒนา หมายถึง ความสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างตัวแปรภายนอก อันได้แก่นโยบายทางการเมืองและนโยบายทางการพัฒนาของรัฐบาลในแต่ละช่วง ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงภายในขององค์การ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องต้องกันกับนโยบายดังกล่าว และเพื่อให้องค์การสามารถอยู่รอด และสนองตอบต่อความต้องการได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป

11. การสนับสนุนและความช่วยเหลือจากภายนอก หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะของการช่วยเหลือและการพึ่งพา จากองค์การภายนอก ระบบราชการที่นอกเหนือจากการให้ปกติที่หน่วยงานราชการได้รับเป็นประจำ โดยความช่วยเหลือดังกล่าวอาจอยู่ในรูปของเงินช่วยเหลือพิเศษ เครื่องจักรกลหรือวิทยากรต่าง ๆ ซึ่งผลของความช่วยเหลือดังกล่าวทำให้หน่วยงานสามารถที่จะบริการโครงการและดำเนินกิจกรรม ตามวัตถุประสงค์ของคนได้ดียิ่งขึ้น

12. การให้บริการประชาชน หมายถึง ผลผลิตและบริการที่หน่วยงาน กระทำขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตหรือคุณภาพชีวิตของประชาชน ความแผนหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยผลงานดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของภาระหน้าที่ที่หน่วยงานนั้นจะต้องปฏิบัติและอาจถูกวัดค่าเป็นตัว เงินได้หรือไม่ก็ได้

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. เป็นการชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาการขยายตัวของระบบราชการที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในปัจจุบัน



2. เป็นการชี้ให้เห็นถึง ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการดำเนินการ พัฒนาชนบท อันสืบเนื่องมาจากปัญหาการขยายตัวของระบบราชการ

3. ผลการศึกษาอาจจะใช้ประกอบในการพิจารณาจัดระบบการบริหารการพัฒนา ทั้งในระดับกระทรวง กรม และระดับอื่น ๆ เพื่อเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถของ การพัฒนาชนบทตามหลักการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน และลดปัญหาความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้น

#### ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย

เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษายิงช่วงหนึ่งของการขยายตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำกัดขอบเขตศึกษาเฉพาะในบางหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย และ ศึกษาเน้นหนักเฉพาะเพียงงานส่งเสริมอาชีพและรายได้ ดังนั้นจึงสามารถสะท้อนภาพของ การขยายตัวและผลที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวได้เพียงบางส่วน นอกจากนั้น จากวิธีการ ศึกษาที่อาศัยการสัมภาษณ์ (interview) หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นหลักนั้นก็ยังมี ได้ว่ามีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ

1. ข้อจำกัดทางปริมาณของกลุ่มประชากรที่ทำการสัมภาษณ์ จากจำนวนกลุ่ม ประชากรเป้าหมายเพียง 10 ท่าน แม้ว่าจะคัดเลือกจากหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบ โดยตรงในแต่ละหน่วยงาน ก็อาจจะยังไม่สามารถอธิบายถึงเหตุผลของการขยายตัวได้ทั้งหมด เนื่องจากการขยายตัวของหน่วยราชการบางช่วงได้เกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้นแล้ว และ บางกรณีเป็นเหตุผลทางการเมืองในขณะนั้น ซึ่งผู้ที่ให้คำอธิบายได้ดีที่สุดอาจจะเป็นบุคคล อื่นนอกเหนือจากกลุ่มประชากรเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. การให้เหตุผลการขยายตัวของแต่ละส่วนราชการนั้น มักเป็นการมองปัญหา จากภายในส่วนราชการนั้นเอง มิได้มองอย่างสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่น หรือภายนอก หลายครั้งอาจทำให้ไขว้เขวในประเด็น เรื่องของความจำเป็นในภารกิจกับการขยายตัวของ ระบบราชการ

3. เนื่องจากกลุ่มประชากรเป้าหมายที่ทำการสัมภาษณ์ทั้งหมดเป็นข้าราชการ ระดับสูง ดังนั้นโอกาสที่จะทำการสัมภาษณ์ย่อมเป็นไปได้ยากกว่าปกติ นอกจากนั้นห้วงระยะเวลา การสัมภาษณ์สามารถกระทำได้เพียงสั้น ๆ จึงทำให้หลายคำถามไม่สามารถได้คำตอบในรายละเอียดได้อย่างครบถ้วน

4. ในแง่ผลกระทบของการขยายตัวต่อการให้บริการประชาชน ผู้วิจัยมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถเก็บข้อมูลหรือทำการสัมภาษณ์จากประชาชน หรือกลุ่มคนผู้รับบริการ ทำให้ไม่สามารถให้ภาพสะท้อนจากประชาชนได้อย่างชัดเจนว่ามีความรู้สึกอย่างไรต่อการบริการของรัฐที่ให้กับตนเองในทางปฏิบัติ