

รายงานสรุปสาระสำคัญของโครงการวิจัย
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม



			โครงการการบริหาร เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ระยะที่ 2 ปีที่ 1
		มูลนิธิ สถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนา ประเทศไทย	

**รายงานสรุปสาระสำคัญของโครงการวิจัย
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม**

(ระยะที่ 2 ปีที่ 1 : เอกสารหมายเลข 2)

โดย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION

Prepared in accordance with the terms of reference

of Project supported by

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

ISBN 974-85583-5-5

รายงานสรุปสาระสำคัญของโครงการวิจัยการบริหารเพื่อ
การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2533
สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติ

พิมพ์ที่ บริษัทปิ่นเกล้าการพิมพ์ จำกัด
457/57 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700
โทร. 4249350
นายสุรินทร์ มณีคุลย์ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา 2533

คำนำ

ประเทศไทยในปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ และกำลังก้าวไปสู่สภาวะของความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ปัญหาสำคัญที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ก็คือ ระบบราชการที่ยังไม่สามารถสนองตอบหรือช่วยรัฐในการพัฒนาได้เท่าที่ควร ระบบบริหารราชการที่เป็นอยู่ จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปในหลายๆ ด้าน เพื่อให้มีความยืดหยุ่น มีสมรรถนะ และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสามารถแก้ปัญหาและสนองตอบต่อความสลับซับซ้อน และความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นของสภาพแวดล้อมภายนอก กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบบริหารราชการของไทย จะไม่สามารถก้าวหน้า และเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ หากปล่อยทิ้งไว้ตามยถากรรมอย่างในสภาพปัจจุบันที่การเปลี่ยนแปลงมีขึ้นเฉพาะในจุดหรือระบบย่อย เพียงเพื่อเลือกสนองความอยู่รอดและความต้องการในการขยายตัวของหน่วยงานบางหน่วยที่มีอำนาจ

ปัญหาการปฏิรูปการบริหารเพื่อการพัฒนาของประเทศดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นปัญหาในการศึกษาวิจัยที่สำคัญของโครงการวิจัยนี้ จริงอยู่ แม้ว่า การปฏิรูปการบริหารจะได้รับการยอมรับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ และในอดีตก็มีความพยายามที่จะดำเนินการดังกล่าวอยู่หลายครั้ง แต่ความพยายามที่ผ่านมาในอดีตเป็นการทำเฉพาะในจุดย่อยบางจุด และไม่สามารถประสบความสำเร็จในการนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบได้ ยิ่งไปกว่านั้น การปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในอดีตยังมุ่งแต่เฉพาะหน่วยงานบางหน่วยโดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น ซึ่งแทบจะไม่มีผลทางบวกเกิดขึ้น หรือก่อให้เกิดการปรับปรุงเชื่อมโยงไปสู่หน่วยงานอื่นๆ ในทางที่ดีขึ้นแต่อย่างใด และในบางกรณีผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมักจะเป็นไปในทางที่ไม่พึงปรารถนาเพิ่มขึ้นอีกด้วย

ดังนั้น การปฏิรูปการบริหาร จึงจำเป็นต้องทำให้เกิดผลในวงกว้าง ในระดับมหภาค ครอบคลุมหน่วยงานต่างๆ และมุ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบใหญ่

ตามนัยดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในการประชุมเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2529 จึงลงมติให้มีการศึกษาวิจัยการปฏิรูประบอบราชการอย่างจริงจังเร่งด่วน ทั้งนี้ให้เห็นในเรื่องของการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยให้จัดทำการศึกษาออกเป็น 2 ระยะ เพื่อให้การศึกษาได้ผลอย่างเต็มที่ โดยในระยะที่หนึ่ง ซึ่งใช้เวลาประมาณ 1 ปี เป็นการศึกษาวิจัยเรื่องใหญ่ๆ สามเรื่อง คือ การปฏิรูปการบริหาร การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน และการศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการพัฒนา การศึกษาในระยะแรกมุ่งให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะในระยะสั้นและระยะกลาง ส่วนการศึกษาในระยะที่สอง เป็นการศึกษาอย่างลึกและกว้าง โดยมุ่งการแก้ไขปัญหาในระยะยาว และเพื่อจัดทำแผนการปฏิรูประบอบราชการในระยะยาวอย่างละเอียด ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปฯ ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการศึกษาวิจัยดังกล่าว

ต่อมา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้จัดทำข้อเสนอโครงการวิจัยขึ้นตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปฯ และโครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติได้ให้เงินสนับสนุนโครงการวิจัยโดยโครงการวิจัยในระยะแรกได้เริ่มเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2529 และสิ้นสุดเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2530

รายงานสรุปสาระสำคัญฉบับนี้ เป็นการเสนอผลงานในปีแรกจากการศึกษาวิจัยของโครงการในระยะที่สองซึ่งใช้ระยะเวลาในการศึกษาวิจัยประมาณ 2 ปีครึ่ง โครงการในระยะที่สองนี้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้รับมอบหมายให้ทำการศึกษาวิจัยอีกครั้งหนึ่ง โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินโครงการ

โครงการระยะที่สองนี้ มุ่งการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในระดับต่างๆ รวมสามระดับ ระดับแรกเป็นปัญหาการปฏิบัติภายในระบบบริหาร ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างบทบาทและสมรรถนะในการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ระดับที่สอง เป็นปัญหา อุปสรรคภายนอก ที่ทำให้ระบบบริหารไม่สามารถสนองต่อสภาพแวดล้อมภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ และระดับที่สาม เป็นปัญหาเฉพาะของหน่วยงานต่างๆ

การศึกษานี้และอุปสรรคในระดับต่างๆ ดังกล่าว ได้ดำเนินการผ่านทางตัวแปรหลักสี่ตัวแปร ซึ่งได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการบริหาร การบริหารทรัพยากร การวิจัยสั่งการ และกระบวนการในการปฏิบัติงาน

ข้อเสนอที่ได้จากการศึกษารั้งนี้ มีลักษณะเป็นข้อเสนอที่เน้นความสามารถในการนำไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานที่ได้รับการศึกษาเอง ตลอดจนเป็นข้อเสนอเฉพาะและข้อเสนอทั่วไปซึ่งจะต้องมีการนำไปปฏิบัติต่อไปทั้งในระดับจุลภาค (หน่วยงานต่างๆ) และในระดับมหภาค ซึ่งได้แก่คณะกรรมการปฏิรูปฯ และรัฐบาลโดยส่วนรวม ข้อเสนอที่ได้ยังเป็นผลที่ได้มาจากการแลกเปลี่ยน ทำความเข้าใจร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างคณะผู้วิจัยกับหน่วยงานที่ศึกษา ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังให้เกิดความเห็นชอบและการยอมรับในการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

รายงานสรุปสาระของโครงการวิจัยการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระยะที่สองปีที่หนึ่ง ฉบับนี้ ประกอบไปด้วย รายงานผลการศึกษาของ 14 หน่วยงาน และข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารที่เป็นผลมาจากการศึกษาดังกล่าว

สารบัญ

หน้า

คำนำ

i

ส่วนที่ 1

สรุปกิจกรรม ผลกระทบ และข้อจำกัดของโครงการ

I.	สรุปกิจกรรมรวมของโครงการ	2
	1. คณะผู้วิจัย	2
	2. การดำเนินโครงการ	4
II.	ผลกระทบของโครงการ	6
III.	ข้อจำกัดของโครงการ	7

ส่วนที่ 2

สรุปสาระสำคัญของผลงานวิจัยในโครงการ

I.	ความนำ	9
II.	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะของรายงานวิจัยในโครงการ	11
	1. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	12
	2. คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ	14
	3. กรมบัญชีกลาง	16
	4. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	20
	5. คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ : การศึกษาด้านการบริหาร	26
	6. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	34
	7. การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข	40
	8. กระทรวงมหาดไทย : ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของหน่วยงานระดับกระทรวง ในการบริหารการพัฒนา	51
	9. กระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูป	57
	10. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	70
	11. กรมวิชาการเกษตร	78
	12. กรมส่งเสริมการเกษตร	82
	13. กรมประชาสัมพันธ์	91
	14. กรมการค้าต่างประเทศ	98
ภาคผนวก	คณะผู้วิจัยและผลงานวิจัยในโครงการระยะที่ 1 และ 2	103

ส่วนที่หนึ่ง

สรุปกิจกรรม ผลกระทบ และข้อจำกัดของโครงการ

I. สรุปกิจกรรมรวมของโครงการ

รายงานสรุปสาระสำคัญของการวิจัยส่วนนี้ จัดทำขึ้นตามข้อตกลงร่วมกันในสัญญาระหว่างกรมวิเทศสหการกับโครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สาระของรายงานมุ่งชี้ให้เห็นโดยย่อถึงกิจกรรมต่างๆ ในโครงการวิจัย ผลงานและผลกระทบของโครงการตลอดจนข้อเสนอแนะ (ถ้ามี) สำหรับการวางแผนจัดทำโครงการวิจัยที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกันต่อไปในอนาคต ในส่วนที่สองของรายงานนี้ยังได้เสนอสรุปสาระสำคัญของผลการศึกษาวิจัยในโครงการ ตลอดจนข้อเสนอแนะต่างๆ ซึ่งผู้อ่านควรที่จะได้อ่านหรือศึกษาควบคู่กันไปกับรายงานในส่วนแรกนี้ด้วย

1. คณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในโครงการนี้ ประกอบด้วย ที่ปรึกษาโครงการ ผู้อำนวยการโครงการ นักวิจัย และผู้ช่วยนักวิจัย ดังมีรายนามต่อไปนี้

ดร. ไพจิตร เอื้อทวีกุล	ประธานสถาบันวิจัยฯ/ที่ปรึกษาโครงการ
ดร. ทินพันธุ์ นาคะตะ	ผู้อำนวยการโครงการ
ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช	ที่ปรึกษาโครงการและหัวหน้าโครงการวิจัย 1
ดร. วรเดช จันทรศร	หัวหน้าโครงการวิจัย 2
ดร. จุรี วิจิตรวาทการ	นักวิจัย
ดร. ชัดช้าย ณ เชียงใหม่	นักวิจัย
ผศ. ปกรณ์ ปรียากกร	นักวิจัย
ดร. ปฐม มณีโรจน์	นักวิจัย
ดร. ปธาน สุวรรณมงคล	นักวิจัย
ดร. ปรัชญา เวสารัชช	นักวิจัย
ดร. พิทยา บวรวัฒนา	นักวิจัย
คุณมณฑุญ์ วัฒนโกเมร	นักวิจัย/ที่ปรึกษา
ดร. ลิขิต ชีวเวคิน	นักวิจัย
คุณเศรษฐพร คูศรีพิทักษ์	นักวิจัย/ที่ปรึกษา
ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย	นักวิจัย
คุณปิยนฎา วัฒนคุณ	ผู้ช่วยฝ่ายบริหารโครงการ
คุณจิราพร โตไพบูลย์	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณเชาวนะ ไตรมาศ	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณนิศาล จันทระกุล	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณเพชร นุจจาวิทยาพร	ผู้ช่วยนักวิจัย

คุณรอนันต์ ถีระวงษ์	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณสุชาดา ภักตร์ไชยช่วย	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณสุนทรี ทับทิมไทย	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณวิสาห์ พูลศิริรัตน์	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณชุติมา อาจหาญพิชิต	เลขานุการ
คุณทรงศิริ สุวรรณจินดา	เจ้าหน้าที่โครงการ

ดร. ทิพนันท์ นาตะตะ ในฐานะผู้อำนวยการโครงการ รับผิดชอบในการควบคุมและติดตามความก้าวหน้าของโครงการทั้งหมด ที่ปรึกษาโครงการ ซึ่งได้แก่ ดร. ไผจิตร เอื้อทวิกุล และ ดร. ชัยอนันต์ สมทวณิช มีหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการวิจัยทั้งหมด ส่วนหัวหน้าโครงการวิจัยที่ 1 และ 2 (ดร. ชัยอนันต์ สมทวณิช และ ดร. วรเดช จันทรศร) รับผิดชอบในการดำเนินโครงการวิจัยสำหรับ ดร. ชัยอนันต์ สมทวณิช ยังรับผิดชอบในการศึกษา สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี และคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และ ดร. วรเดช จันทรศร ยังรับผิดชอบในการศึกษา กระทรวงสาธารณสุขอีกด้วย สำหรับนักวิจัยท่านอื่นๆ ได้รับมอบหมายให้ศึกษา หน่วยงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

- กรมบัญชีกลาง
(ดร. ปรัชญา เวสารัชช์)
- สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
(ดร. ปธาน สุวรรณมงคล)
- คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ
(คุณณัฐ วัฒนโกเมร)
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
(คุณเศรษฐร คูศรีวิภัทช์)
- กระทรวงมหาดไทย
(ผศ. ปกรณ์ ปรียากร)
- กระทรวงศึกษาธิการ
(ดร. ลิขิต ชีวะเวสน์)
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
(ดร. นิทยา บวรวัฒนา)
- กรมวิชาการเกษตร
(ดร. ปฐม มณีโรจน์)
- กรมส่งเสริมการเกษตร
(ดร. ชาดิชา น ชัยงใหม่)

- กรมประชาสัมพันธ์
(ดร. จุรี วิจิตรวาทการ)
- กรมการค้าต่างประเทศ
(ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย)

2. การดำเนินโครงการ

ขั้นตอนในการดำเนินโครงการสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ระยะ ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง	ตั้งแต่	1 ม.ค. - 31 ก.ค. 2531
ระยะที่สอง	ตั้งแต่	1 ส.ค. - 31 ส.ค. 2531
ระยะที่สาม	ตั้งแต่	1 ก.ย. - 16 พ.ย. 2531
ระยะที่สี่	ตั้งแต่	17 พ.ย. - 31 ม.ค. 2532

2.1 1 มกราคม - 31 กรกฎาคม 2531 : การจัดทำรายงานวิจัยร่างแรก

กิจกรรมสำคัญที่ได้ทำในระยะนี้ ได้แก่

(1) หัวหน้าโครงการวิจัย และคณะนักวิจัยในโครงการร่วมกันพิจารณา ฐานคติ ตัวแปรหลักในการศึกษาหน่วยงานต่างๆ ที่ได้คัดเลือกไว้แล้ว ตลอดจนพิจารณาติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) คณะผู้วิจัยทำการสำรวจองค์ความรู้และจัดเก็บเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ทำการศึกษา ซึ่งได้แก่ กฎหมาย ระเบียบต่างๆ บันทึกการประชุม โครงสร้างหน้าที่ของหน่วยงาน ตลอดจนกระบวนการในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนด และติดต่อเพื่อขอสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหาของหน่วยงานนั้นเป็นอย่างดีมาก่อนแล้ว

(3) คณะผู้วิจัยดำเนินการจัดทำ แนวการสัมภาษณ์ทางลึกและแบบสอบถาม ตลอดจนทำการทดสอบแนวการสัมภาษณ์ และแบบสอบถามในหน่วยงานต่างๆ ที่ศึกษา

(4) คณะผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ทางลึก และส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ศึกษา

(5) คณะผู้วิจัยออกเดินทางไปเก็บข้อมูลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ศึกษา ตามพื้นที่และที่ตั้งในจังหวัดต่างๆ รวมทั้งภาคของประเทศไทย

(6) คณะผู้วิจัยดำเนินการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล และจัดทำร่างรายงานฉบับแรกเสร็จสิ้น

2.2 1 - 31 สิงหาคม 2531 : การจัดสัมมนาภายใน

เมื่อผู้วิจัยแต่ละคนได้จัดทำร่างแรกของรายงานวิจัยเสร็จสิ้นแล้ว ผู้อำนวยการโครงการก็ได้จัดให้มีการสัมมนาภายในขึ้นเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2531 กระบวนการสัมมนาเริ่มจากการส่งรายงานวิจัยของแต่ละคนให้นักวิจัยอื่นๆ ในคณะวิจัยอ่านและเสนอข้อคิดเห็นขัดแย้งล่วงหน้า โดยงานวิจัยแต่ละชิ้นจะมีผู้อ่านติชมจำนวน 2 คน เมื่อนักวิจัยแต่ละคนได้เสนอผลการศึกษา แล้ว ก็จะเป็นการวิจารณ์จากผู้ประเมินที่ได้รับมอบหมายโดยตรง และเปิดโอกาสให้นักวิจัย และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมกันแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบในการปรับปรุงรายงานให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2.3 1 กันยายน 2531 - 15 พฤศจิกายน 2531 : การปรับปรุงรายงานร่างแรกและการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

ในช่วงนี้ คณะผู้วิจัยนำผลที่ได้จากการสัมมนาภายใน และข้อมูลเพิ่มเติมที่รวบรวมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาทำการปรับปรุงรายงาน เพื่อประกอบในการนำเสนอในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ซึ่งได้จัดใหม่ขึ้นในช่วงระหว่าง 3 - 16 พ.ย. 2531 ต่อไป

ในที่ประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ คณะผู้วิจัยได้เสนอผลการศึกษาเบื้องต้น และข้อเสนอแนะต่อผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตลอดจนผู้แทนของหน่วยงานที่ร่วมสัมมนาทั้ง 14 หน่วยงาน การสัมมนาได้รับการยอมรับ และคณะผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่ศึกษา ต่างให้ความเห็นสนับสนุนในความจำเป็นของศึกษา และเห็นพ้องต้องกันถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษารั้งนี้ คณะผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ยังได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลการศึกษา และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเพิ่มเติมอีกด้วย ซึ่งผู้ที่สนใจในผลการประชุมสัมมนาอย่างละเอียด (โปรดศึกษาได้จากรายงานสรุปผลการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง "การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม")

2.4 17 พฤศจิกายน 2531 - 31 มกราคม 2532 : การจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

ในช่วงนี้ เป็นการนำข้อวิจารณ์และข้อแนะนำที่ได้จากการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ มาปรับปรุงรายงานการวิจัยเสียใหม่ ทั้งนี้รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ได้จัดทำเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 31 ม.ค. 2532

II. ผลกระทบของโครงการ

เมื่อเริ่มดำเนินโครงการ หน่วยงานเกือบทั้งหมดที่ได้รับเลือกในการศึกษายังไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการวิจัย ตลอดจนยังไม่ทราบถึงวัตถุประสงค์ของคณะผู้วิจัยและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในการทำวิจัยครั้งนี้เท่าใดนัก แต่เมื่อคณะผู้วิจัย ซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการโครงการ หัวหน้าโครงการวิจัย 1 และ 2 และนักวิจัยที่รับผิดชอบในการศึกษาหน่วยงาน ได้เข้าพบกับผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่ทำการศึกษา (ปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี และเจ้าหน้าที่ระดับสูงอื่นๆ) ได้ชี้แจงทำความเข้าใจอย่างตรงไปตรงมาแล้ว ทศนคติในแง่ที่ยังไม่ค่อยเห็นความสำคัญและประโยชน์ของโครงการในตอนต้นได้เปลี่ยนไปสู่การให้ความสำคัญสนับสนุนและความร่วมมืออย่างเต็มที่

การพบปะกับผู้บริหารระดับสูงในช่วงแรกนี้ จึงถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำไปสู่ความสำเร็จของการวิจัยครั้งนี้ ในรายละเอียด คณะผู้วิจัยได้เริ่มต้นโดยการชี้แจงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย ขอบเขต ระเบียบวิธีการวิจัย ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ และซักถามปัญหาต่างๆ กันอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งมีผลทำให้ทั้งสองฝ่ายเกิดความจริงใจและเกิดการยอมรับซึ่งกันและกัน ทำให้ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่างๆ ให้ความร่วมมือในการศึกษาวิจัยเป็นอย่างดี มีการตั้งคณะกรรมการหรือมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดของหน่วยงานนั้นโดยเฉพาะ ให้ความช่วยเหลือคณะผู้วิจัยในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะทางด้านการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

ที่สำคัญยิ่งกว่านี้ การที่หน่วยงานต่างๆ ได้มอบหมายคณะเจ้าหน้าที่มาร่วมทำงานกับคณะผู้วิจัยอย่างใกล้ชิด ทำให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา และยังช่วยให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นเกิดความเข้าใจและเรียนรู้ปัญหาต่างๆ ของหน่วยงานที่คณะผู้วิจัยได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณา ซึ่งนำไปสู่การร่วมมือกันหาทางแก้ปัญหาเหล่านั้นร่วมกัน ระหว่างคณะผู้วิจัยกับหน่วยงานต่างๆ นั้น ในบางหน่วยงานที่ทำการศึกษา แม้โครงการจะยังไม่เสร็จสิ้น ผู้บริหารของหน่วยงานนั้นก็ได้นำข้อเสนอแนะบางประการไปใช้แก้ปัญหาในหน่วยงานของตนเองไปก่อนแล้ว

ในช่วงปลายของโครงการ ผู้บริหารของหน่วยงานที่ศึกษาได้ตระหนักถึงประโยชน์ ที่ได้รับจากคณะผู้วิจัย ได้ยอมรับความจำเป็นในการปรับปรุง ตลอดจนได้เห็นทิศทางในการปรับปรุงการบริหารงานขององค์การของตนอย่างเป็นรูปธรรม ความตั้งใจและการยอมรับในการปรับปรุงดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากการที่หน่วยงานต่างๆ เหล่านั้นได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อนำข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยไปปฏิบัติต่อไป ยิ่งกว่านั้น คณะผู้วิจัยยังได้รับเชิญไปเพื่อให้รายละเอียดและแนวทางในการปรับปรุงดังกล่าวอย่างต่อเนื่องตลอดมา แม้ว่าจะต้องใช้เวลามากขึ้นในการติดตามดูว่าจะเกิดผลลัพธ์ทางบวกในระยะยาวอย่างไรบ้าง แต่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมานี้ก็อาจกล่าวได้ว่าโครงการช่วงนี้ได้ส่งประโยชน์ไปในทิศทางที่น่าพอใจ

III. ข้อจำกัดของโครงการ

แม้ว่า คณะผู้วิจัยจะได้รับความร่วมมือในการวิจัยจากหน่วยงานต่างๆ เกือบทั้งหมดก็ตาม แต่ก็ยังมีอีกสองหน่วยงาน ซึ่งได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่คณะผู้วิจัยจำเป็นต้องตัดออกไปจากตัวอย่างในการศึกษา ทั้งนี้เพราะสองหน่วยงานดังกล่าว ได้ให้เหตุผลความจำเป็นทางด้านความลับในการปฏิบัติงานบางด้าน คณะผู้วิจัยจึงได้พิจารณาเลือก คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นหน่วยงานศึกษาแทน

ข้อจำกัดอีกลักษณะหนึ่ง ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูล ซึ่งคณะผู้วิจัยต้องใช้เวลาคลุกคลีทำความรู้จัก และสร้างความไว้วางใจกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยงานที่ศึกษาอยู่เป็นเวลานานพอสมควร เจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงเริ่มให้ข้อมูลทางลึกที่ไม่สามารถเปิดเผยได้เป็นจำนวนมากแก่คณะผู้วิจัย ข้อมูลดังกล่าว แม้ว่าจะใช้เวลาพอสมควรกว่าจะได้มา แต่ก็ยังเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการประเมินสถานะที่แท้จริงและสภาพปัญหาของหน่วยงานนั้น ทำให้การเสนอแนะในการแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อหน่วยงานที่คณะผู้วิจัยได้ไปทำการศึกษาทราบว่า ผลการศึกษา จะได้รับการนำเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยแล้ว ก็ได้มีการนำเสนอลักษณะของปัญหาต่างๆ เพื่อให้มีการแก้ไขอย่างเด่นชัด และเป็นรูปธรรมเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยได้กลั่นกรอง แยกแยะ และประเมินความเห็นต่างๆ เหล่านั้นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญ ควรรับฟัง มีหลักฐานมารองรับหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ก่อนที่จะนำไปสรุปและประมวลเป็นสภาพปัญหา และข้อเสนอแนะในรายงาน กระบวนการในการศึกษาวิจัยดังกล่าวนี้ ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ ที่ทำการศึกษาเป็นอย่างดี

ส่วนที่สอง

สรุปสาระสำคัญของผลงานวิจัยในโครงการ

I. ความนำ

เอกสารรายงานของโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในระยะที่สอง ปีที่หนึ่ง ประกอบด้วยเอกสารดังลำดับต่อไปนี้

- เอกสารหมายเลข 1 รายงานสรุปสาระสำคัญของโครงการวิจัยการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระยะที่สอง ปีที่หนึ่ง (ภาคภาษาอังกฤษ)
- เอกสารหมายเลข 2 รายงานสรุปสาระสำคัญของโครงการวิจัยการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระยะที่สอง ปีที่หนึ่ง (ภาคภาษาไทย)
- เอกสารหมายเลข 3 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- เอกสารหมายเลข 4 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- เอกสารหมายเลข 5 กรมบัญชีกลาง
โดย ดร.ปรีชญา เวสารัชช์
- เอกสารหมายเลข 6 การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
โดย ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
- เอกสารหมายเลข 7 คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ:
การศึกษาด้านการบริหาร
โดย คุณมนุญญ์ วัฒนโกเมร
- เอกสารหมายเลข 8 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
โดย คุณเศรษฐพร คูศรีพิทักษ์

- เอกสารหมายเลข 9 การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข
 โดย ดร.วรเดช จันทรศร
- เอกสารหมายเลข 10 กระทรวงมหาดไทย : ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของหน่วยงานระดับกระทรวง
 ในการบริหารการพัฒนา
 โดย ผศ.ปกรณ์ ปรียากร
- เอกสารหมายเลข 11 กระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูป
 โดย ดร.ลิขิต ชีร์เวคิน
- เอกสารหมายเลข 12 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 โดย ดร.พิทยา บวรวัฒนา
- เอกสารหมายเลข 13 กรมวิชาการเกษตร
 โดย ดร.ปฐม มณีโรจน์
- เอกสารหมายเลข 14 กรมส่งเสริมการเกษตร
 โดย ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่
- เอกสารหมายเลข 15 กรมประชาสัมพันธ์
 โดย ดร.จวี วิจิตรวาทการ
- เอกสารหมายเลข 16 กรมการค้าต่างประเทศ
 โดย ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย
- เอกสารหมายเลข 17 รายงานสรุปผลการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการของโครงการวิจัยการบริหาร
 เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ)

II. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ของรายงานวิจัยในโครงการ

การศึกษาของโครงการในระยะที่สอง ปีที่หนึ่งนี้ เป็นการศึกษาหน่วยงาน หรือองค์กรทั้งสิ้น รวม 14 หน่วย ผลการศึกษาในรายละเอียดปรากฏอยู่ในรายงานแต่ละชั้น ในรายงานสรุปสาระสำคัญของโครงการฉบับนี้ จะเสนอผลการศึกษา และข้อเสนอแนะของการศึกษาแต่ละหน่วยรวม 14 หน่วย ดังหัวข้อการเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
2. คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
3. กรมบัญชีกลาง
4. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
5. คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ :
การศึกษาด้านการบริหาร
6. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
7. การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข
8. กระทรวงมหาดไทย : ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของหน่วยงานระดับกระทรวง
ในการบริหารการพัฒนา
9. กระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูป
10. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
11. กรมวิชาการเกษตร
12. กรมส่งเสริมการเกษตร
13. กรมประชาสัมพันธ์
14. กรมการค้าต่างประเทศ

1. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สภาพปัจจุบัน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) เป็นองค์กรสำคัญที่สนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายระดับสูงสุด ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งทำหน้าที่กลั่นกรองและจัดเสนอวาระต่างๆ เข้าสู่การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

ในแง่สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมทางการเมืองจัดว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดสำหรับ สลค. เพราะอภินิติ อำนาจหน้าที่ บทบาท ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในการใช้ประโยชน์จาก สลค. ในฐานะเป็นกลไกหลักของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรียังมักกลไกอื่นๆ ที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก หรือทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการสนับสนุนการตัดสินใจด้วย

ในระยะ 3 ปี ที่ผ่านมา หลังจากการเปลี่ยนแปลงผู้นำและการปรับโครงสร้างขององค์กร สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีสมรรถนะเพิ่มมากขึ้น สามารถปฏิบัติการหลักขั้นพื้นฐานได้สำเร็จลุล่วง

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการและการปฏิบัติงาน ของ สลค. ส่วนใหญ่อาศัยกรอบอ้างอิงของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และที่สำคัญคือ มติ ครม. และอาศัยการอิงความเห็นของส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานกลางระดับนโยบายด้วย

ปัจจุบัน สลค. พยายามดำเนินการอย่างเป็นระบบ ในการปรับเปลี่ยนจุดเน้นของบทบาท เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 2 ด้านควบคู่กัน ด้านหนึ่งได้แก่ การปฏิบัติงานภายใต้เงื่อนไข ข้อจำกัด และสภาพแวดล้อม ที่ดำรงอยู่ให้มีประสิทธิภาพ อีกด้านหนึ่งได้แก่ การพัฒนางานเพื่อเตรียมการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม การดำเนินการนี้ กระทำโดยอาศัยเทคโนโลยีและเทคนิควิธีการทำงานสมัยใหม่ ระดมทรัพยากรทั้งจากภายในและต่างประเทศ ในด้านเทคนิค ความเชี่ยวชาญ อุปกรณ์ และการปรึกษาร่วมกัน รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพมาช่วยสนับสนุน

สภาพปัญหา

โดยทั่วไป สลค. สามารถดำเนินการได้ราบรื่นด้วยดี แต่ก็มีปัญหาที่ประสบบางประการ ที่สำคัญได้แก่ ความไว้วางใจจากภายนอกว่า การพัฒนาระบบงานจะเป็นไปด้วยความสุจริตใจ หรือกำลังขยายอำนาจจักรสร้างอำนาจให้กับบุคคลหรือหน่วยงาน นอกจากนี้การปฏิบัติงานของ สลค. ยังเป็นไปในสภาพจำกัดบางประการ คือ (1) ความขัดแย้งในตัวเองระหว่างการวิเคราะห์และเสนอความเห็นอย่างรอบด้าน ลึกซึ้ง ตรงไปตรงมาในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี กับ ความจำเป็นที่จะต้องระมัดระวังไม่แสดงความคิดเห็นขัดแย้งกับความเห็นของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ อย่างขัดแย้งจนเกินไป (2) เรื่องที่รับส่วนใหญ่มานจากกระทรวงต่างๆ หากกระทรวงไม่มีคุณภาพในการนำเสนอเรื่อง เพราะไม่กลั่นกรองก็ดี หรือด้วยเหตุอื่น ก็ตกเป็นภาระแก่ สลค. (3) ข้อจำกัดเรื่องเวลา เพราะ สลค.

ต้องทำงานแข่งกับเวลา ยิ่งงานเร่งด่วนมากเท่าใด คุณภาพในการวิเคราะห์ก็ย่อมลดหย่อนตามไปด้วย (4) การขาดแคลนบุคลากรที่จะมาช่วยงานเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ (5) ศูนย์ข้อมูลของคณะรัฐมนตรียังอยู่ในขั้นการประสานงานเดิม ยังไม่สามารถช่วยสนับสนุนงานวิเคราะห์ หรือประสานกับแหล่งข้อมูลภายนอกได้ตามที่ควรเป็น

สภาพข้อจำกัดนี้ สลค. ตระหนักดีและพยายามแก้ไขโดยพยายามพัฒนาระบบงานของตนให้ทำหน้าที่ "สำนักเลขาธิการ" อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางพัฒนา

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของ สลค. มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) ทบทวน ปรับปรุง แก้ไข พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สลค. โดยมีการระบอบขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

(2) ควรติดตามการศึกษาของ สำนักงานประมาณ ในการพิจารณาการจัดกลุ่มงานหลักของรัฐบาล เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบข้อมูล สลค.

(3) พัฒนาศักยภาพของการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ และจัดให้มีการฝึกอบรมหลักการวิเคราะห์ระบบ ตลอดจนวิธีการหาข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็ว

(4) จัดแหล่งรวมของนักวิเคราะห์จำนวนหนึ่ง ซึ่งไม่ขึ้นต่อกองใด แต่เป็นแหล่งรวมทำหน้าที่ช่วยอำนวยความสะดวกแก่เลขาธิการ ครม. ทำงานเฉพาะกิจ หรืออาจกำหนดให้อยู่กองประสานนโยบายและแผนทำงานแบบคณะทำงาน นอกจากนี้ควรระดมทรัพยากรความคิดจากภายนอก

(5) พัฒนาศูนย์ข้อมูลให้เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายของศูนย์ระบบข้อมูลแห่งชาติ

(6) จัดทำโครงการให้ข้อมูล ความรู้ ความเข้าใจ แก่ส่วนราชการต่างๆ

(7) เสนอให้ ครม. พิจารณาจัดระบบการประสานงานอย่างครบวงจรระหว่าง กระทรวง และหน่วยงานอิสระต่างๆ กับ สลค.

(8) จัดให้มีคณะทำงาน เร่งรัดสำรวจ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มติต่างๆ ที่ระบุให้นำเรื่องเสนอ ครม. และทบทวนความเหมาะสม กับปรับแก้กฎหมายให้เอื้อต่อประสิทธิภาพการทำงานของ ครม.

(9) ทบทวนบทบาทของหน่วยงานกลางระดับนโยบายอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงการจัดแบ่งงานที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และระบบ ครม. ทั้งหมดเสียใหม่

2. คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

สภาพปัจจุบัน

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2526 จากนั้นได้คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อปลายปี 2523

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ หรือ รศก. เกิดจากความจำเป็นทางการบริหารนโยบายและการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้มิติการเมืองเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารเศรษฐกิจมากขึ้น ให้ทำหน้าที่ตั้งรับและประสานความขัดแย้ง อันพ้องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมือง หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นแกนกลางที่จะประสานนโยบายเศรษฐกิจด้านต่างๆ ให้สอดคล้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนาของประเทศ

คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ปฏิบัติงานในกรอบการประนีประนอมระหว่างฝ่ายต่างๆ โดยมีฝ่ายเลขานุการทำหน้าที่เลือกสรร จัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณา โดยในการพิจารณานั้น นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ประสาน ประนีประนอม ลดความขัดแย้ง และเลี่ยงการตกลงต่อรองทางการเมือง เมื่อมีมติก็แจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ จึงเท่ากับคณะกรรมการชุดนี้ตัดสินใจนโยบายทางเศรษฐกิจได้ด้วย ทั้งมีบทบาทสำคัญขึ้นกับภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเทคโนโลยีและกลุ่มนักวิชาการในการเตรียมและป้อนข้อมูล และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการกำกับและบริหารนโยบายเศรษฐกิจด้วย

สภาพปัญหา

ปัญหาของ รศก. อยู่ที่ระบบงานทั้งหมดของ รศก. คือ

(1) การที่นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจการบริหาร แต่งตั้งคณะกรรมการ รศก. และให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการต่างๆ ได้ แล้วอาศัยมติ ครม. ให้อำนาจแก่ผลการตัดสินใจของคณะกรรมการว่าเป็นมติ ครม. ด้วยนั้น เป็นการขัดกับหลักการทำงานในระบบคณะรัฐมนตรี

(2) การปฏิบัติงานปัจจุบันเน้นการให้ข้อมูล ความรู้ และทางเลือกนโยบายแก่ตัวนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก มิได้เน้น รศก. ทั้งคณะ

(3) การจัดระบบงานที่เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจยังไม่เหมาะสม และไม่ใช่วิธีการที่ควร

(4) ความสนับสนุนและความเอาใจจริงเอาใจของผู้นำทางการเมือง

แนวทางพัฒนา

- (1) จัดระบบคณะรัฐมนตรีให้มีคณะกรรมการชุดย่อยต่างๆ และ จัดให้ รศก. เป็นคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีชุดหนึ่ง มีขนาดเล็ก แต่สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้ และให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการร่วม
- (2) ควรพัฒนา รศก. ให้เป็นแกนกลางในการประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยมีระบบเสนอ เพื่อการตัดสินใจสนับสนุน รศก. ทั้งคณะ
- (3) กำหนดเรื่องที่จะนำเข้าสู่ที่ประชุม รศก. ให้ชัดเจน
- (4) กำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการเสนอเรื่องและบันทึก และควรกำหนดความยาว กับจัดแบบฟอร์มเสนอเรื่อง
- (5) จัดบทบาทและความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างฝ่ายเทคโนโลยี-นักวิชาการกับฝ่ายการเมือง โดยให้ฝ่ายแรกเป็นฝ่ายเสนอข้อมูล ความเห็น ทางเลือก เพื่อการตัดสินใจที่เหมาะสม ส่วนฝ่ายหลังเป็นฝ่ายพิจารณาตัดสินใจ

3. กรมบัญชีกลาง

จากการวิจัยการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลาง ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ถึง ธันวาคม 2531 มีข้อสรุปในประเด็นระเบียบวิธีการวิจัย ผลการวิจัยที่สำคัญ และข้อเสนอแนะ ดังนี้

ระเบียบวิธีการวิจัย

กรมบัญชีกลางเป็นกรมที่มีความสำคัญกรมหนึ่ง ในฐานะหน่วยงานกลางซึ่งรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินของประเทศ จึงเป็นกรมปฏิบัติซึ่งดูแลตรวจสอบให้ส่วนราชการ รับ-จ่ายเงินให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายต่างๆ ขณะเดียวกันกรมก็มีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลและเสนอแนะทางเลือกต่างๆ ด้านการเงินการคลัง เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงานเชิงนโยบายอื่นๆ

การวิจัยกรมบัญชีกลางมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ

1. วิเคราะห์ลักษณะและปัญหาด้านสภาพแวดล้อม กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ กระบวนการปฏิบัติ และการจัดการทรัพยากร เพื่อเสนอแนะข้อคิดเห็นและมาตรการที่เหมาะสมในการพัฒนาประสิทธิภาพของกรมบัญชีกลาง
2. นำผลจากการศึกษาไปเปรียบเทียบกับหน่วยงานกลางเชิงนโยบายอื่นๆ และเสนอแนะแนวทางพัฒนาระบบราชการโดยส่วนรวม เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ได้ใช้วิธีการต่างๆ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ คือ การวิเคราะห์เอกสาร (กฎหมาย กฎ ระเบียบคำสั่ง บันทึก เอกสารการปฏิบัติงาน หนังสือ และบทความต่างๆ) การสัมภาษณ์ผู้บริหารทุกระดับทั้งในระดับกระทรวง กรม กอง และฝ่าย การใช้กรณีศึกษา (ทั้งที่เป็นลักษณะกรณีศึกษาหน้าที่เฉพาะ และกรณีศึกษาประเด็นปัญหา) การออกแบบสอบถาม การสังเกตการณ์ การร่วมประชุม/สัมมนา และความคิดเห็นต่างๆ ของคณะทำงานและผู้บริหารของกรม

ผลการวิจัย

จากการวิจัยพบว่า กรมปฏิบัติภารกิจส่วนใหญ่ในการตรวจสอบดูแลการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการต่างๆ โดยอาศัยกลไกสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ บรรดากฎระเบียบต่างๆ และ อำนาจของกระทรวงการคลัง งานด้านตรวจสอบและควบคุมนี้ ดำเนินโดยหน่วยงานปฏิบัติต่างๆ ซึ่งรวมทั้งสำนักงานคลังจังหวัดและอำเภอ

สำหรับงานอีกลักษณะหนึ่งเป็นงานเชิงวิชาการ ซึ่งได้แก่ การเสนอข้อมูล การวิเคราะห์ การให้ความเห็น และการเสนอแนะนโยบายหรือประเด็นการตัดสินใจต่างๆ ตามที่รัฐบาล กระทรวง การคลัง และหน่วยงานกลางเชิงนโยบายอื่นๆ ขอให้ดำเนินการ เช่น นโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ โครงสร้างเงินเดือนภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ การบริหารลูกจ้างประจำ เป็นต้น การกิจเชิงนโยบายนี้เป็นแง่มุมที่มักไม่ค่อยปรากฏต่อสายตาบุคคลภายนอก เพราะภาพพจน์ของกรมบัญชีกลางโดยทั่วไปเป็นภาพพจน์ด้านการควบคุมตรวจสอบ ในขณะที่การเสนอแนะเชิงนโยบายนั้น ในขั้นสุดท้ายเป็นผลงานของหน่วยงานอื่น

เมื่อพิจารณาจากตัวแปรหลัก 4 ประการ พอสรุปได้ดังนี้

1. สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่มีส่วนเกื้อหนุนกรมบัญชีกลางหลายประการ ที่สำคัญคือเป็นกรมที่ปลอดจากการแทรกแซงหรือบีบคั้นทางการเมืองพอสมควร นอกจากนี้ยังปลอดจากการชักจูงด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และทำให้บุคลากรมีความมั่นคงในการทำงาน มีกระบวนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน อาศัยกรอบกฎหมายเป็นเกณฑ์การตัดสินใจ

อย่างไรก็ดี อีกนัยหนึ่ง สภาพแวดล้อมทำให้กระบวนการปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นงานประจำวัน อาศัยดุลยพินิจในการตัดสินใจน้อย จึงทำให้ขาดความคิดริเริ่ม ขาดการพิจารณารวบรวมในแง่มุมต่างๆ ขาดการพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบให้ทันสมัยอยู่เสมอ ติดอยู่กับภารกิจปัจจุบัน ขาดการปรับปรุงบทบาทของตนให้ตอบสนองกับแนวทางพัฒนา ความต้องการ และสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนไป

ข้อจำกัดต่อมาคือ การพึงกฎหมายเป็นกรอบของดุลยพินิจนั้น ทำให้การทำงานไม่ยืดหยุ่น และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงยาก เนื่องจากหากมีการเปลี่ยนแปลงด้านใด ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์อื่นๆ อีกหลายประการ

ใน พ.ศ. 2528 กรมได้แบ่งส่วนราชการใหม่ ซึ่งเน้นการแยกหน่วยงานปฏิบัติ กับหน่วยงานวิชาการออกจากกัน โดยหน่วยงานวิชาการได้อัตราตำแหน่งบุคลากรที่มีวุฒิปริญญาตรีเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากปฏิบัติงานปกติประจำวัน การแบ่งงานลักษณะนี้ก่อผลในด้านลบบางประการ คือ ทำให้การปรับปรุง หรือเสนอแนะการปรับปรุงด้านการตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงิน ไม่ได้ถูกริเริ่มจากบุคลากรในกองซึ่งคุ้นเคยกับปัญหาอยู่แล้ว ส่วนกองวิชานั้น ถึงแม้โดยหลักการจะมีบทบาทเชิงวิเคราะห์ แต่เมื่อภารกิจของกรมมากขึ้น เกิดงานลักษณะใหม่ๆ ขึ้น งานเหล่านี้มักถูกส่งมาที่กองวิชาการ จึงทำให้กองวิชาการรับงานปกติประจำวันมากขึ้น และขณะเดียวกัน กองวิชาการเหล่านี้ก็รับงานวิเคราะห์เร่งด่วนจากหลายฝ่าย ทำให้งานล้น และบุคลากรต้องเร่งระดมทำงานอันมีผลจำกัดคุณภาพของงาน รวมทั้งทำให้งานริเริ่มใหม่ๆ เชิงพัฒนาพลอยถูกกระทบไปด้วย

2. การวินิจฉัยสั่งการ การวินิจฉัยสั่งการของกรมบัญชีกลางนี้มี 2 ลักษณะ ลักษณะแรก คือ การวินิจฉัยสั่งการซึ่งอำนาจตัดสินใจสิ้นสุดในกรมเอง การวินิจฉัยสั่งการลักษณะนี้เป็นงานประจำ อาศัยกรอบกฎหมายและระเบียบที่แน่ชัด ลักษณะที่สอง คือ การวินิจฉัยสั่งการซึ่งอำนาจตัดสินใจสิ้นสุดนอก

ขอบเขตอำนาจของกรม เช่น สันสุดที่กระทรวง คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานกลางเชิงนโยบายอื่นๆ งานลักษณะที่สองเป็นงานเชิงสนับสนุนข้อมูล การให้ความเห็น และการให้ข้อเสนอแนะทางเลือกต่างๆ มักเป็นงานเร่งด่วน

กระบวนการวินิจฉัยสั่งการของกรมบัญชีกลางนี้ มีข้อดี คือ โดยทั่วไปมีกลไกที่ชัดเจนเป็นกรอบในการใช้ดุลยพินิจ กลไกนี้ส่วนใหญ่เป็นกลไกทางกฎหมาย และในการวินิจฉัยนั้นอาศัยสายการบังคับบัญชาที่ผู้พิจารณาเริ่มต้นส่งเรื่องผ่านสายการบังคับบัญชาตามลำดับ ทำให้รอบคอบขึ้น แต่ข้อจำกัดก็มีอยู่ คือ ก่อให้เกิดความล่าช้า และบุคลากรของกรมยังมีประสบการณ์และกรอบความคิดจำกัด ยังไม่สามารถเสนอแนะแนวทางใดที่ครอบคลุมมิติในการพิจารณาร่างขวางอันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาได้

นอกจากนี้ บุคลากรยังขาดความคิดริเริ่มในการเสนอแนะข้อคิดเห็นหรือแนวทางใหม่ เพื่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา ยังคงรอให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการเป็นส่วนใหญ่

3. กระบวนการปฏิบัติงาน มีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ เนื่องจากอาศัยสายการบังคับบัญชาเป็นหลักในการทำงาน ข้อที่ดีคือ มีรูปแบบและกระบวนการที่แน่ชัดเป็นมาตรฐานพอควร แต่ข้อจำกัดคือ การเน้นระเบียบกฎหมาย และวิธีปฏิบัติมากมาย ซึ่งทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการใช้ดุลยพินิจ นอกจากนี้ทัศนคติของบุคลากรกรมบัญชีกลางเน้นที่การป้องกันการทุจริตของส่วนราชการ จึงพยายามออกระเบียบกฎหมายมากเกินไป ทำให้ภาระงานของกรมเพิ่มโดยไม่จำเป็น และขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบทบาทของกรมไปสู่การปฏิบัติงานเชิงพัฒนา คือ การให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทางป้องกัน และส่งเสริมงานของส่วนราชการอื่นๆ

ในกระบวนการปฏิบัติงานนี้ สิ่งที่ขาดไม่ได้คือ การประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ หากหน่วยงานอื่นไม่มีความใส่ใจส่งมอบข้อมูล และหลักฐานที่จำเป็นให้ งานของหน่วยงานบางหน่วยย่อมชะงัก ล่าช้าไป

4. การบริหารทรัพยากร ทรัพยากรสำคัญคือ คน วัสดุ และเงิน ทรัพยากรการเงินไม่เป็นประเด็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะมักถูกจำกัดขอบเขตงบประมาณไว้นั่นเองอยู่แล้ว แต่ปัญหาคือ ทรัพยากรคน และวัสดุ

ทรัพยากรคนที่มีอยู่นั้น มีความซื่อสัตย์ ผูกพันกับองค์กร และมีความรับผิดชอบสูง จำนวนที่มีอยู่ถึงแม้จะน้อยกว่าที่ต้องการ แต่ก็สามารถดูแลงานที่เป็นอยู่ได้โดยไม่ขาดตกบกพร่อง นอกจากความล่าช้าเป็นครั้งคราว ที่สำคัญคือบุคลากรยังมีคุณภาพต่ำ ประมาณร้อยละ 20 เท่านั้น ที่มีวุฒิระดับปริญญาตรี ผลเสียคือ งานด้านการวิเคราะห์ทั้งหลายมีจำกัด นักวิชาการมีภาระงานล้น และบุคลากรในภูมิภาคซึ่งส่วนใหญ่วุฒิไม่สูง ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่ส่วนราชการต่างๆ ในภูมิภาคได้

ทรัพยากรด้านวัสดุที่จำกัดขณะนี้คือ ทรัพยากรระบบข้อมูล จึงทำให้กรมเป็นกรมที่ล้าสมัย ยังใช้แรงงานคนในการวิเคราะห์ประมวลข้อมูล หากมีเทคโนโลยีข้อมูลสนับสนุนเพียงพอก็จะช่วยให้ประสิทธิภาพของกรมได้รับการพัฒนาเร็วขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ในแง่ภาพรวม ถึงแม้กรมบัญชีกลางต้องรับภารกิจที่ปฏิบัติอยู่นี้ต่อเนื่องอีกต่อไป แต่กรมจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติและบทบาทของตนอย่างมาก บทบาทที่ควรเปลี่ยนคือ เปลี่ยนจากแนวทางที่เน้นการตรวจสอบควบคุม ไปเป็นแนวทางป้องกันและพัฒนา ซึ่งหมายความว่ากรมควรผลักระบบการตรวจสอบควบคุมให้กับส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบโดยตรง เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น และเน้นบทบาทการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อคาดการณ์ล่วงหน้า อันจะทำให้ป้องกันหรือคลี่คลายปัญหา ก่อนเกิดขึ้น แทนที่จะตามแก้ปัญหาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน บทบาทที่ควรเน้นต่อไปคือ บทบาทในเชิงปัญหา ซึ่งเป็นบทบาทในการคิดเสนอแนะระบบและระเบียบที่เกื้อหนุนให้ส่วนราชการมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินสูงขึ้น มีความระมัดระวังรับผิดชอบมากขึ้น งานลักษณะนี้เป็นงานวิชาการ ซึ่งต้องปรับสัดส่วนโครงสร้างของบุคลากรกรม

เพื่อปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่ดังกล่าว กรมควรดำเนินการ ดังนี้

1. สรรวบรวมและวิเคราะห์ลักษณะงานปัจจุบัน และแก้ไขให้สอดคล้องกับแนวทางใหม่ในการพัฒนางานใดที่ส่วนราชการอื่นดูแลเองได้ควรผลักระบบไป
2. ลดขั้นตอนกระบวนการและรายละเอียดหลักฐานต่างๆ ลง
3. ทบทวนภารกิจเดิมในแนวทางใหม่ คือ การป้องกันและพัฒนา ซึ่งจะมีผลลดงานบางลักษณะ เช่น งานตรวจสอบรายละเอียด และเพิ่มงานใหม่ เช่น การเผยแพร่ความรู้ การจัดทำระบบกระบวนการใหม่ เป็นต้น
4. จัดทำแผนกำลังคน และแผนพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับทิศทางการทำงานแนวใหม่
5. เร่งรัดการเชื่อมโยงระบบข้อมูลในกรม โดยใช้รูปแบบ on-line ลดงานที่ต้องพึ่งพาคอมพิวเตอร์ของกระทรวงการคลังให้เห็นเฉพาะการทำรายงาน และทำระบบเครือข่ายกับสำนักงานคลังต่างๆ โดยใช้ไมโครคอมพิวเตอร์
6. จัดตั้งคณะทำงานทำแผนพัฒนากฎหมาย เพื่อถือเป็นแนวทางหลักในการพัฒนาองค์การ และในการระดมทรัพยากรสนับสนุน

4. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

รายงานนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ คือ 1) เพื่อวิเคราะห์การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (สวล.) ให้ทราบถึงสภาพที่เป็นอยู่ ปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารงานของ สวล. โดยส่วนรวม 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระสิทธิภาพการบริหารงานของ สวล. ให้สามารถตอบสนองบทบาทภารกิจที่ได้รับมอบหมาย 3) เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานกลางเชิงนโยบายในด้านต่างๆ เพื่อหาตัวแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาองค์การบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐโดยส่วนรวม

ในการศึกษาได้กำหนดตัวแปรของการศึกษา 4 ตัวแปร ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการบริหาร ทรัพยากรการบริหาร กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการปฏิบัติงาน สำหรับวิธีการศึกษาได้ใช้การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจาก 1) เอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง เอกสารทางราชการ รายงานการวิจัย 2) การสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติของ สวล. ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิกายนอก 3) การใช้กรณีศึกษาการปฏิบัติงานจริงของ สวล. ใน 2 ลักษณะ คือ กรณีศึกษาหน้าที่เฉพาะ (function-specific cases) และ กรณีศึกษาประเด็นปัญหา (issue-specific cases) 4) การสังเกตการณ์สภาพแวดล้อมการปฏิบัติงาน ของบุคลากรในหน่วยงาน 5) การร่วมสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม 6) การให้บุคลากรของ สวล. และผู้ทรงคุณวุฒิกายนอกได้วิจารณ์รายงานเพื่อนำมาปรับปรุง

ผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า สวล. เป็นส่วนราชการที่เกิดขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2518 เพื่อปฏิบัติภารกิจสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การจัดทำนโยบายและแผนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม 2) การให้คำปรึกษาแนะนำ และ 3) การประสานงานกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมกระจายอยู่ในกระทรวงต่างๆ และมีกฎหมายลักษณะเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมกว่า 60 ฉบับ ซึ่งมีหน่วยงานระดับปฏิบัติรับผิดชอบอยู่ นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมภายนอก สวล. มีความเป็นการเมืองมาก เพราะประเด็นสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับกลุ่มต่างๆ หลากหลายในสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์-ผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน และบ่อยครั้งก็นำไปสู่ความขัดแย้งจนกลายเป็นปัญหาทางการเมืองที่เกี่ยวพันถึงเสถียรภาพของรัฐบาล ดังเช่นกรณีเขื่อนน้ำโจน เป็นต้น ดังนั้น การตัดสินใจขององค์กรสูงสุดทางการเมือง คือ คณะรัฐมนตรี จึงต้องคำนึงถึงทั้งเหตุผลทางวิชาการและเหตุผลทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ การดำเนินบทบาทของ สวล. ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลางและความแข็งแกร่งทางวิชาการ ความชำนาญงาน และประสิทธิภาพของบุคลากร สวล. จะเป็นเกราะป้องกันแรงกดดันทางการเมืองที่อาจมีต่อ สวล. และทำให้ สวล. สามารถปฏิบัติภารกิจในการเสนอแนะให้คำปรึกษาต่อองค์กรวินิจฉัยสั่งการระดับสูงได้อย่างมีหลักการและเป็นกลาง

จากการศึกษาพบว่า ในช่วง 13 ปีเศษที่ผ่านมา สวล. ได้มีบทบาทในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมากขึ้นตามลำดับอย่างต่อเนื่องไป โดยมีลักษณะเด่นหลายประการที่ทำให้ สวล. มีบทบาทด้านนี้เด่นชัดขึ้น ในขณะเดียวกันก็ยังมีข้อจำกัดที่เห็นจางไม่ให้เห็น สวล. แสดงบทบาทตามอาณัติที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ สรุปได้ดังนี้

ก. ลักษณะเด่น

1. ภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูงของ สวล. นับเป็นลักษณะเด่นพื้นฐานที่ทำให้ สวล. สามารถปฏิบัติตามอาณัติที่ได้รับมอบหมายเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ โดยผู้บริหารของ สวล. ได้เน้นการประสานงานภายในกับผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกับหน่วยงานกลางระดับนโยบาย คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จนทำให้บทบาทของ สวล. ได้รับการเข้าใจและยอมรับมากขึ้น
2. ความชัดเจนในอาณัติทางกฎหมาย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 กำหนดให้ สวล. มีบทบาทสำคัญ 3 ประการ คือ การจัดทำนโยบายและแผน การให้คำปรึกษาแนะนำ และการประสานงาน ทำให้บุคลากรทุกระดับของ สวล. ตระหนักถึงบทบาทหลักของหน่วยงานว่า สวล. เป็นหน่วยงานนโยบายไม่ใช่หน่วยงานปฏิบัติ และทำให้การพัฒนา สวล. มีทิศทางที่ชัดเจน
3. คุณภาพของบุคลากร บุคลากรของ สวล. เกือบครึ่งจบปริญญาตรีขึ้นไป และในขณะเดียวกันก็มีความหลากหลายของสาขาวิชา บุคลากรจึงนับเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญของ สวล. เพราะ สวล. เป็นหน่วยงานทางวิชาการ ซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้สูง นอกจากนี้ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมมีหลายมิติเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จำเป็นต้องอาศัยสหวิทยาการเข้าแก้ไข
4. อุดมการณ์และความอดทนของบุคลากรของ สวล. ในสถานการณ์บริหารภายใต้ภาวะจำกัด โดยเฉพาะทางด้านจำนวนบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ทำให้การปฏิบัติงานของบุคลากรบางครั้งขาดความคล่องตัวเมื่อมีเรื่องต่างๆ ไหลเข้าสู่กระบวนการของงาน สวล. เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้จากการที่รัฐเริ่มให้ความสนใจด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้ความต้องการบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อม จากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เริ่มมีมากขึ้น ทำให้ปัญหาการไหลออกของบุคลากรผู้ชำนาญงานจาก สวล. อาจเป็นปัญหาในอนาคต แต่ขณะนี้อุดมการณ์และความอดทนของบุคลากร สวล. มีส่วนเห็นจางและทำให้บุคลากรส่วนหนึ่งทุ่มเทให้กับงานสิ่งแวดล้อม
5. การสนับสนุนจากภายนอก ในด้านการพัฒนาบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ ได้รับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศและการใช้วิธีการจ้างสถาบันการศึกษาให้ศึกษา-วิเคราะห์งานโครงการของ สวล. ทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัวขึ้น แม้จะมีข้อจำกัดทางทรัพยากรการบริหารที่ได้รับจากรัฐบาลก็ตาม

ก. ข้อจำกัด

1. การที่ฝ่ายการเมืองยังขาดเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ที่จริงจังในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากงบประมาณที่จัดสรรให้สำหรับการพัฒนาสิ่งแวดล้อมไม่ถึงร้อยละ 1 ของงบประมาณประจำปีทั้งหมดในแต่ละปี การขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองดังกล่าว นับเป็นข้อจำกัดสำคัญพื้นฐานของการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมาโดยตลอด
2. การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างหลากหลาย นับเป็นข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ สวล. ซึ่งมีการปฏิบัติงานที่สำคัญในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ละหน่วยงานต่างก็มีกฎหมายเฉพาะ ตลอดจนมาตรฐานที่กำหนดขึ้นซึ่งบังคับใช้เป็นภาระเฉพาะในงานที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบ ปัญหาการประสานงานจึงเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาโดยตลอด
3. การโอน สวล. จากสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน มีผลกระทบต่อการแสดงบทบาทหลักของ สวล. โดยเฉพาะการประสานงาน เพราะโดยพฤติกรรมการบริหารของระบบราชการไทย มักไม่ยอมรับให้หน่วยงานที่มีฐานะเท่าเทียมกันมาตรวจสอบ ติดตามการปฏิบัติงานของตน นอกจากนี้ยังทำให้ สวล. ออกห่างหรือเกือบหลุดพ้นจาก "วงจรการพัฒนา" ของประเทศ เพราะหน่วยงานกลางเชิงนโยบายที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในด้านแผนงาน แผนเงิน และแผนคน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ. ล้วนสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี
4. การจัดโครงสร้างภายใน สวล. ยังไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การสนองตอบของ สวล. ต่อปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและการเปิดบทบาทเชิงรุกของ สวล. กระทำได้จำกัด และงานบางงานยังไม่ได้ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร เช่น งานติดตามและประเมินผล ยังเป็นส่วนหนึ่งในงานนโยบายรวมและประเมินผลของกองทุนนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
5. สวล. ยังขาดศูนย์ข้อมูลกลางที่จะช่วยอำนวยความสะดวกต่อการตัดสินใจของผู้บริหารของ สวล. และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ข้อมูลยังมีลักษณะกระจายอยู่ตามกองต่างๆ ในรูปแบบฟอร์มที่กองนั้นจะใช้ นอกจากนี้ระบบการจัดเก็บเอกสารของแต่ละงานในกองส่วนใหญ่ยังเป็นแฟ้มเฉพาะบุคคล ทำให้บางครั้งยากแก่การค้นหา ติดตามเรื่องเดิม
6. ความไม่สม่ำเสมอในความสามารถวิเคราะห์-สังเคราะห์ของบุคลากรของ สวล. ก็นับเป็นข้อจำกัดที่สำคัญ เนื่องจากงานส่วนใหญ่ของ สวล. เป็นงานวิชาการที่ต้องการความครอบคลุมและลุ่มลึกในการวิเคราะห์-สังเคราะห์ แต่เนื่องจากบุคลากรส่วนใหญ่มีอายุราช-

การอยู่ในช่วง 1-10 ปี เป็นผลให้บุคลากรจำนวนหนึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ในการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมน้อย ซึ่งก็มีผลกระทบต่อคุณภาพของงาน นอกจากนี้ การเป็นนักวิชาการที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน (specialist) สูง ทำให้บางครั้ง ขาดทักษะการบริหารงาน และขาดความยืดหยุ่นอันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่

7. การขาดบุคลากรมาช่วยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ หรือนักวิชาการในงานด้านวิชาการ โดยเฉพาะงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานประชุม ซึ่งมีปริมาณงานค่อนข้างมาก เพราะงานของ สวล. เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการมากชุด ทำให้นักวิชาการต้องเสียเวลาส่วนหนึ่งมาทำงานด้านธุรการ เช่น การติดต่อนัดประชุม การเตรียมเอกสารประชุม เป็นต้น ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อคุณภาพของงานได้
8. ระบบงานบางอย่างงาน สวล. ยังติดขัดหรือยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานเท่าที่ควร เช่น ระบบการแยกเรื่อง ติดตามเรื่องเข้า-ออกหน่วยงาน ยังไม่เป็นระบบมากนัก ทำให้บางครั้งเกิดความล่าช้า และระบบการประชุมยังขาดบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ก. ข้อเสนอแนะระยะสั้น

1. ควรขยายกลุ่มเป้าหมายของการประชาสัมพันธ์ให้ครอบคลุมเป้าหมายสำคัญ ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น กลุ่มผู้บริหารของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน นอกเหนือไปจากกลุ่มเป้าหมายเดิมที่ สวล. ดำเนินการอยู่แล้ว คือ สถาบันการศึกษา กลุ่มอาสาสมัครในชุมชนต่างๆ ทั้งนี้ โดยอาศัยสื่อรูปแบบต่างๆ เช่น การสัมมนาทางวิชาการ การจัดโครงการให้ความรู้ทางด้านสิ่งแวดล้อมแก่นักการเมือง ผู้บริหารหน่วยงาน โดยอาศัยความร่วมมือจากสถาบันการศึกษา การจัดทำเอกสารเผยแพร่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างแรงสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อให้รัฐให้ความสำคัญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น
2. ควรให้ความสำคัญมากขึ้นกับงานติดตามประเมินผลและงานการประชุม อันเป็นงานที่มีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการจัดสรรบุคลากรให้เหมาะสมทั้งปริมาณและคุณภาพ
3. ควรเร่งพัฒนาศูนย์ข้อมูลกลางของ สวล. เพื่อสนองการปฏิบัติงาน สวล. และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในขั้นแรก โดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเข้ามาช่วยพัฒนาระบบข้อมูล ก่อนพัฒนาให้เป็นศูนย์ระบบข้อมูลแห่งชาติด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป
4. ควรมีการปรับปรุงระบบการจัดเก็บเอกสารโดยการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ จัดทำคู่มือและจัดหาตู้เก็บเอกสารให้เพียงพอ

5. ควรพัฒนาขีดความสามารถในการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ให้มีความสม่ำเสมอขึ้น โดยเน้นพัฒนาให้เจ้าหน้าที่สามารถวิเคราะห์ได้ทั้งภาพกว้างและลึกในแต่ละเรื่อง โดยการจัดหลักสูตรการฝึกอบรมที่เหมาะสม เช่น การอบรมการวิเคราะห์เชิงระบบ การอบรมเทคนิคเฉพาะด้าน เช่น เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เรียกว่า การประเมินภาวะชนบทแบบเร่งด่วน (Rapid Rural Appraisal) เป็นต้น นอกจากนี้ ควรให้การอบรมด้านความรู้การบริหารงานแผนใหม่แก่บุคลากรระดับต่างๆ ด้วย โดยการประสานงานกับสถาบันฝึกอบรมข้าราชการ สำนักงาน ก.พ.

6. ควรพัฒนาขีดความสามารถในการทำวิจัยภายใน สวล. โดยการส่งเสริมให้นักวิชาการของ สวล. ได้ทำการวิจัยและจัดทำทบทวนและหรือเปิดโอกาสให้นักวิชาการของ สวล. ได้ไปร่วมทำวิจัยกับสถาบันการศึกษาทั้งภายในและต่างประเทศ

7. เร่งรัดให้มีการดำเนินการตามโครงการจัดตั้งศูนย์วิจัย และฝึกอบรมสิ่งแวดล้อมในแผนงานปรับปรุง และจัดโครงสร้างการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมของ สวล. เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาบุคลากรตามข้อ 5 และ 6

8. ควรเน้นระบบการทำงานเป็นกลุ่มในรูปแบบคณะกรรมการทั้งภายในกองและระหว่างกอง และควรให้กลไกเดิมที่มีอยู่คือ Technical Staff Meeting ประจำเดือนให้เป็นประโยชน์ทางด้านวิชาการมากขึ้น

9. ควรปรับปรุงขีดความสามารถของ สวล. ให้สามารถสนองตอบปัญหาที่เกิดขึ้นในทันทีได้ทันเหตุการณ์ โดยการตั้งหน่วยเคลื่อนที่เร็ว (Rapid Mobile Unit) ที่มีเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์พร้อม

ข. ข้อเสนอแนะระยะยาว

1. ควรมีการจัดทำแผนปรับปรุงโครงสร้างการจัดส่วนราชการภายใน สวล. ให้สามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมอย่างทันเหตุการณ์และสนับสนุนบทบาทเชิงรุกของสำนักงานฯ

2. ควรกระจายอำนาจหน้าที่และบทบาท ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น เพื่อให้หน่วยงานในท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนให้มีการตั้งองค์กรประสานงานระดับจังหวัดภายใต้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด เพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัด

3. รัฐบาลควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์สิ่งแวดล้อมภาค ในภูมิภาคที่มีปัญหารุนแรงด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉิยงเหนือ เป็นต้น เพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่จังหวัดในภูมิกษณัณัฒนั และเป็นการสนับสนุนการดำเนินการตามข้อ 2 และควรสนับสนุนให้มีเจ้าหน้าที่ของ สวล. ประจำอยู่ในสำนักงานใหญ่ UNEP และประเทศสำคัญ เพื่อประสานงานและติดต่อขอความช่วยเหลือจากประเทศนั้นๆ

4. ความสำเร็จของการแบ่งกลุ่มงานหลัก (major function) ของรัฐ และองค์กรรับผิดชอบ ในการกิจหลักแต่ละภารกิจ เพื่อจัดการซ้ำซ้อนและก่อให้เกิดการประสานงานที่ชัดเจน สำหรับกรณี หน่วยงานกลางของรัฐในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหลายสาขา ดังเช่น กรณีสำนักงานคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ควรอยู่ใกล้ศูนย์อำนาจทางการเมืองการบริหาร คือ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบตามอาพันธิตทางกฎหมาย

ข้อเสนอแนะระยะสั้นอยู่ในวิสัยที่ สวล. จะดำเนินการไปได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามกำลัง ทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่ สำหรับข้อเสนอแนะระยะยาวเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอก สวล. และการ แก้ไขในภาพรวมทั้งระบบ

เนื่องจากงานวิจัยและงานปรับปรุงหน่วยงานเป็นงานต่อเนื่อง สวล. ความสำเร็จการตั้งคณะทำงาน เฉพาะกิจ เพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นฐานนำไปสู่การปรับปรุงการบริหารงานของ สวล. โดยส่วนรวมต่อไป

5. คณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ : การศึกษาด้านการบริหาร

ระเบียบวิธีวิจัย

จุดมุ่งหมายหลักของการวิจัยคณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) มีดังนี้

1. เพื่อสำรวจสภาพ และเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมทางการบริหาร การจัดการทรัพยากร กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ กรอ. และระบบปัญหา
2. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาให้การบริหารงานของคณะกรรมการ กรอ. มีประสิทธิภาพ ขอบเขตของการวิจัย ได้แก่ ตัวแปรหลัก 4 ตัว คือ สภาพแวดล้อมทางการบริหาร การจัดการทรัพยากร กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการปฏิบัติงาน วิธีการวิจัยประกอบด้วย การวิเคราะห์ เอกสาร การสัมภาษณ์ การทอดแบบสอบถาม การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมและการศึกษาเฉพาะกรณี

ผลการศึกษา

สภาพแวดล้อมทางการบริหาร

สภาพแวดล้อมทางการบริหารประกอบด้วยตัวแปรย่อย 3 ตัวแปร คือ อำนวยความสะดวก และกระบวนการของงาน จากการศึกษาองค์การต่างๆ ในระบบของคณะกรรมการ กรอ. พบประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. โดยทั่วไปคณะกรรมการ กรอ. มีส่วนเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน
2. ในหลักการคณะกรรมการ กรอ. มีฐานะเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการ กรอ. มักมีมติมอบหมายภารกิจให้ส่วนราชการปฏิบัติ ทำให้เข้าใจกันว่า คณะกรรมการ กรอ. เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ข้าราชการส่วนใหญ่จึงไม่พอใจมีลักษณะดังกล่าว ส่วนภาคเอกชนคาดหวังว่าคณะกรรมการ กรอ. ควรทำหน้าที่ตัดสินใจแก้ปัญหาสำคัญให้มากขึ้น
3. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการ ได้จัดตั้งกอง กรอ. ขึ้น ซึ่งหน้าที่ส่วนหนึ่งคือ รับผิดชอบงานเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. พิจารณาในแง่ของการจัดองค์การและความเชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์แล้ว สศช. เหมาะสมเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. ต่อไป แต่ สศช. มีฐานะเป็นหน่วยงานนโยบายกลาง ไม่ควรรับผิดชอบกิจกรรมส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด เพราะกิจกรรมดังกล่าวมีลักษณะเป็นงานปฏิบัติ นอกจากนี้ การจัดภายในกอง กรอ. ในส่วนของกลุ่มงาน กรอ. มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ
4. ตามมติของคณะกรรมการ กรอ. ในปี 2530 กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการจัดระบบประสานงานส่งเสริม กรอ. จังหวัด กระทรวงมหาดไทยจึงมอบให้ สผ.มท. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

การจัดองค์การของ สผ.มท.ยังไม่เหมาะสมที่จะรับผิดชอบงาน กรอ. กล่าวคือ งาน กรอ.เป็นกิจกรรมหนึ่งในงานพัฒนาชนบทของสายงานนโยบายและแผนส่งเสริมอาชีพและพัฒนาระบบแรงงาน ในฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ

5. สถาบันภาคเอกชนที่อยู่ในระบบคณะกรรมการ กรอ. ได้แก่ หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย และคณะกรรมการร่วมฯ ของภาคเอกชน (กกร.) กกร. มีบทบาทในการพิจารณากลับการองงานที่สถาบันภาคเอกชนเสนอให้คณะกรรมการ กรอ.พิจารณา

6. ทั้งหอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้มีการปรับองค์การเพื่อรองรับงาน กรอ.

7. โครงข่ายของคณะกรรมการ กรอ. ในระดับจังหวัดประกอบด้วย กรอ.จังหวัด หอการค้าจังหวัด และคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด สิ้นเดือนกรกฎาคม 2531 มีการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด 63 จังหวัด หอการค้าจังหวัด 72 แห่ง และคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด 7 แห่ง แม้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัดจะไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ แต่ภาคเอกชน ในระดับจังหวัดสามารถใช้หอการค้าจังหวัดเป็นช่องทางเข้าสู่ กรอ.จังหวัด ได้

8. กรรมการ กรอ.จังหวัด ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในแนวคิด กรอ.อย่างกว้างขวางและสอดคล้องตรงกัน ภาครัฐบาลเข้าใจว่า กรอ.จังหวัด คือ การอำนวยความสะดวกแก่พ่อค้า ส่วนภาคเอกชนเข้าใจว่า กรอ.จังหวัด มีหน้าที่แก้ปัญหาให้แก่พวกตน

9. กรอ.จังหวัด ส่วนใหญ่ประกอบด้วยกรรมการจำนวนมาก และมีกรรมการจากภาคเอกชนน้อย กว่าจากภาครัฐบาล

การบริหารทรัพยากร

ขอบเขตการศึกษาตัวแปรการบริหารทรัพยากรประกอบด้วย บุคลากร เงิน และเครื่องมือ ประเด็นหลักที่ค้นพบมีดังนี้

1. สศช. มีบุคลากรที่มีคุณภาพและมีจำนวนเพียงพอ ในด้านการเงินได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาโดยตลอด แต่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงาน กรอ.จากรัฐบาล นอกจากนี้ สศช. มีเครื่องคอมพิวเตอร์เพียงพอที่จะช่วยสนับสนุนงาน กรอ. ได้

2. ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย สผ.มท. มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงาน กรอ. เพียง 2 คน ส่วนสำนักงานจังหวัดได้รับอนุมัติแผนอัตรากำลังโดยสำนักงาน ก.พ. ให้มีเจ้าหน้าที่ กรอ.จังหวัด จังหวัดละ 1 คน แต่ยังไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานประมาณให้บรรจุบุคลากรในตำแหน่งดังกล่าว ด้านงบประมาณ ทั้ง สผ.มท. และสำนักงานจังหวัด ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นการเฉพาะ ต้องใช้จ่ายจากงบปกติ

3. สมาคมธนาคารไทย ได้มอบหมายให้ที่ปรึกษาของคณะกรรมการบริหารสมาคม รับผิดชอบการประสานงานด้าน กรอ. ส่วนหอการค้าไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้จัดบุคลากรจำนวนที่เพียงพอที่จะรับผิดชอบงาน กรอ. นอกจากนี้ทุกสถาบันของภาคเอกชนได้ให้เงินอุดหนุนแก่ สศช. ปีละ 420,000 บาท เพื่อการประชาสัมพันธ์ และจัดสัมมนาเกี่ยวกับ กรอ.

กระบวนการตัดสินใจ

ตัวแปรย่อยของกระบวนการตัดสินใจที่ทำการศึกษาคือ ระบบข้อมูล การวิเคราะห์ และการตัดสินใจ ประเด็นสำคัญที่ค้นพบมีดังนี้

1. สศช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. จะกลั่นกรองเรื่องต่างๆ แล้วนำเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงของหน่วยงาน กรอ. ตรวจสอบก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณา ดังนั้น ในบางครั้งคณะกรรมการพิจารณาถ้อยแถลงของหน่วยงาน กรอ. อาจตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วนำเสนอคณะกรรมการ กรอ. เพื่อทราบ แทนการนำเสนอเพื่อพิจารณาก็ได้

2. กอง กรอ. ของ สศช. จะประสานขอข้อมูลให้เพื่อการเสนอความเห็นจากกองต่างๆ ใน สศช. และจากหน่วยงานภาครัฐบาลและเอกชน การขอข้อมูลดังกล่าวมี 2 วิธีการ คือ (1) การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างไม่เป็นทางการ (2) การจัดการประชุมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังและรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร และความเห็น

3. การวิเคราะห์และเสนอความเห็นของฝ่ายเลขานุการ มีหลักการ ดังนี้ (1) นโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนา (2) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ และ (3) ผลประโยชน์และรายได้ของรัฐบาล

4. ในการประชุม คณะกรรมการ กรอ. มักจะมีมติมอบหมายภารกิจให้ส่วนราชการรับไปปฏิบัติข้าราชการของส่วนราชการที่จะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ กรอ. จึงมีความรู้สึกไม่พอใจติดลักษณะดังกล่าว เพราะถือว่าคณะกรรมการ กรอ. เป็นคณะกรรมการร่วมที่มีภาคเอกชนเป็นกรรมการอยู่ด้วย ควรมีบทบาทเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของรัฐบาลมากกว่าการสั่งการแก้ปัญหา

กระบวนการปฏิบัติงาน

ตัวแปรย่อยที่ศึกษา ได้แก่ การเตรียมการ การดำเนินงาน และการป้อนกลับ ประเด็นหลักที่ค้นพบมีดังนี้

1. คณะกรรมการ กรอ. และ กรอ. จังหวัด ให้ความสำคัญแก่การแก้ปัญหา มากกว่าการพัฒนา

2. สศช. มีบทบาทในการประสานแผนพัฒนาอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด ยังไม่มีการส่งเสริมให้ กรอ. จังหวัด มีขีดความสามารถที่จะรับผิดชอบงานดังกล่าวได้

3. ส.พ.มท. ขาดความพร้อมทั้งด้านการจัดการ และบุคลากรที่จะรับมอบภารกิจส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด จาก สศช. มาดำเนินการได้

4. สศช. และ ส.พ.มท. ไม่ได้ส่งรายงานการติดตามผล กรอ. จังหวัด ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

วิเคราะห์องค์การ กรอ. ในภาพรวม

1. การจัดตั้งคณะกรรมการ กรอ. เป็นเจตจำนงค์ทางการเมืองของรัฐบาลในยุคนั้น ที่จะปรับกลไกการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการบริหารเศรษฐกิจของประเทศ โดยยอมรับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน
2. ธุรกิจเอกชนสามารถใช้คณะกรรมการ กรอ. เป็นเวทีในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งดีกว่าการใช้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในการกดดันรัฐบาลทางการเมือง
3. องค์การ กรอ. มีฐานะเป็นองค์การในลักษณะของการรวมตัวระหว่างองค์การต่างๆ ของภาครัฐบาลกับภาคเอกชน (organization as a coalition) ไม่ใช่องค์การตามความหมายของหน่วยงาน (organization as an organization)
4. ขบวนการ กรอ. มีบทบาทในการสร้างความสำเร็จทางประชาธิปไตยให้แก่ระบบราชการมากขึ้น
5. ถ้าแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนมีชัดเจนในทุกระดับ ก็ไม่จำเป็นต้องมีระบบองค์การ กรอ. ในรูปของคณะกรรมการ เช่นปัจจุบันก็ได้
6. มีหลายฝ่ายคิดว่า กรอ. ควรจะมีกฎหมายรองรับ หลายฝ่ายก็เห็นว่า กรอ. ควรเป็นส่วนราชการถาวร แต่ในรอบ 7 ปีที่ผ่านมาพบว่า บทบาทและความต่อเนื่องของขบวนการ กรอ. ขึ้นอยู่กับเจตจำนงค์ทางการเมืองของรัฐบาลเป็นสำคัญ ถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลงฐานะของ กรอ. โดยไม่มีเจตจำนงค์ทางการเมืองของรัฐบาลเป็นพื้นฐานก็จะไม่ทำให้องค์การ กรอ. มีบทบาทและความต่อเนื่องได้
7. บทบาทของคณะกรรมการ กรอ. ชุดที่ทำการศึกษา เน้นในเรื่องของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าบทบาทการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการผลิตและการจ้างงาน

ข้อเสนอแนะ

1. คณะกรรมการ กรอ.

(1) ความไม่ชัดเจนของกรอบแนวคิดการทำงาน แนวทางแก้ไขมีดังนี้

- ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. เน้นว่าเมื่อพิจารณาปัญหาอุปสรรคทางเศรษฐกิจแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อรัฐบาล
- ในทางปฏิบัติ มติของคณะกรรมการ กรอ. ทุกเรื่องจะต้องเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี(ครม.) หรือคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ(รศก.) แล้วแต่กรณี และการดำเนินการตามมติคณะกรรมการ กรอ. จะต้องถ่ายโอนอำนาจจากระบบ กรอ. ไปสู่ระบบราชการ ในชั้นของคณะกรรมการ กรอ. ควรพิจารณาเฉพาะหลักการและเหตุผลของข้อเสนอ แล้วเสนอนายกรัฐมนตรี รศก. หรือ ครม. สั่งการในนามของรัฐบาล เพื่อให้ส่วนราชการรับข้อเสนอของคณะกรรมการ กรอ. ไปพิจารณาแปลงสู่ภาคปฏิบัติ

- คณะกรรมการ กรอ. จะต้องเน้นบทบาทการพัฒนาให้มากกว่าที่เป็นอยู่ โดยกระจายบทบาทดังกล่าวไปยัง กรอ. จังหวัดด้วย

- บทบาทของคณะกรรมการนิจรรณากลั่นกรองงาน กรอ. ควรเน้นเฉพาะการกลั่นกรองงาน เพื่อให้คณะกรรมการ กรอ. นิจรรณาดัดสันใจ ไม่ควรดัดสันใจแทนคณะกรรมการฯ ยิ่งจำเป็นทั้งทางวิชาการและความเป็นไปได้ทางปฏิบัติ

2. สศช.

(1) การรับผิดชอบงานปฏิบัติ สศช. ควรเป็นเลขานุการคณะกรรมการ กรอ. ต่อไปเมื่อมีการปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. แล้ว

ในส่วนของงานประสาน ส่งเสริม และติดตามผล กรอ. จังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นงานปฏิบัตินั้น สศช. ควรทำความเข้าใจกับกระทรวงมหาดไทย (สณ.มท.) ที่จะส่งมอบ - รับมอบงานกันเป็นกิจลักษณะ อีกทั้งควรจัดหาแหล่งงบประมาณสนับสนุนแก่ สณ.มท. ด้วย การส่งมอบงานนี้ จะทำให้ สศช. แก้ปัญหาคนล้นงานได้เป็นอย่างมาก

(2) การขาดการประสานจัดวางระบบข้อมูล แนวทางการแก้ไขมีดังนี้

- ประสานงานหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชนที่เกี่ยวข้องจัดวางระบบข้อมูล
- แบ่งมอบภารกิจการจัดเก็บและประมวลข้อมูล
- จัดระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

(3) จุดอ่อนของแบบวิธีการป้อนกลับและการติดตามผล เมื่อปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กรอ. แล้ว ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามผลการปฏิบัติที่ยึดแบบไม่เป็นทางการมากเกินไปก็คลี่คลายไป เพราะมีการถ่ายน้ำหนักการปฏิบัติจาก กรอ. ไปสู่ระบบราชการ ในส่วนของการป้อนกลับผลการติดตามผล กรอ. จังหวัด มีแนวทางแก้ไขดังนี้

- การร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำรายงานผลการติดตามผล กรอ. จังหวัด เสนอคณะกรรมการ กรอ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ช่วยเหลือแก้ปัญหาให้แก่จังหวัด
- จัดส่งรายงานการติดตามผลไปยังจังหวัด

(4) การประสานแผนพัฒนาอุตสาหกรรมจังหวัดโดยส่วนกลาง แนวทางแก้ไขมีดังนี้

- พัฒนาและสนับสนุนคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด (ฝ่ายเลขานุการ) ให้มีขีดความสามารถศึกษา สำนวจลู่ทางการส่งเสริมการผลิตทั้งด้านอุตสาหกรรม เกษตร และอุตสาหกรรมเกษตรเป็นรายผลิตภัณฑ์หรือรายพืช

- สศช. วิเคราะห์ผลการศึกษาของจังหวัดแล้วประสานกับธุรกิจเอกชนส่วนกลางโดยฝ่ายสถาบันภาคเอกชน

- สศช. เป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างภาคเอกชนส่วนกลาง กับ กรอ.

จังหวัด

- กรอ.จังหวัด ประสานจัดทำแผนร่วมกับภาคเอกชน(ธุรกิจเอกชน)ส่วนกลาง และธุรกิจเอกชนท้องถิ่น โดยยึดหลัก positive-sum game อย่างที่ สศช.ใช้ที่อุบลราชธานี และศรีสะเกษ

(5) การจัดงาน กรอ. ในกอง กรอ. มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ กล่าวคือจัดเป็น "กลุ่มงาน กรอ." ซึ่งไม่มีตำแหน่ง "หัวหน้ากลุ่มงาน" รับผิดชอบงานเป็นการเฉพาะ ควบรับผิดชอบ จึงไปตกอยู่ที่ ผอ.กอง กรอ. ทำให้ช่วงการควบคุมงานของ ผอ.กอง กรอ. กว้างเกินไป

- ในการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบถัดไป สศช.ควรขอปรับ "กลุ่มงาน กรอ." เป็น "ฝ่าย กรอ." แล้วกำหนดตำแหน่ง "หัวหน้าฝ่าย กรอ." พร้อมปรับอัตรากำลังให้เหมาะสมด้วย

- ฝ่าย กรอ. ควรประกอบด้วย (1) งานคณะกรรมการ กรอ. (2) งานนโยบายและแผน และประสานแผนด้าน กรอ. และ (3) งานประสานการแก้ปัญหาด้าน กรอ.

3. สผ.มท.

(1) การจัดองค์การไม่เหมาะสม มีแนวทางแก้ไขดังนี้

- ออกคำสั่งภายในกำหนดให้มีงาน กรอ. ในฝ่ายพัฒนาสังคมและส่งเสริมอาชีพ
- โยกย้ายถ่ายเทกำลังคนของฝ่ายที่มีปริมาณลดลง เช่น สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบจรรยาบรรณไปอยู่ในงาน กรอ.ที่ตั้งใหม่
- ถ้างาน กรอ. ต่อเนื่องและมีปริมาณงานเพียงพอ ควรประสานงานกับ ก.พ. ปรับแผนอัตรากำลัง 3 ปีรอบถัดไป

(2) การขาดการจัดวางระบบข้อมูล กรอ. จังหวัด

- ประสานกับ สศช. แบ่งหน้าที่กันว่าหน่วยงานใดจะดูแลข้อมูลส่วนใด
- ดำเนินการจัดเก็บข้อมูล และปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน
- กำหนดระบบประสานการแลกเปลี่ยนข้อมูล

(3) ขาดความสัมพันธ์กับสถาบันภาคเอกชน

- งานประสานส่งเสริม กรอ. จังหวัด จะได้ผลต่อเมื่อเน้นทั้งภาคราชการ (สำนักงานจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขานุการ) และสถาบันภาคเอกชนระดับจังหวัด
- สร้างความสัมพันธ์กับหอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนา กรอ. จังหวัด โดยอาจจัดในรูปของคณะกรรมการ กรอ. มหานครไทย มีหน้าที่ประสานส่งเสริมและติดตามผล กรอ. จังหวัด
- ร่วมกับสถาบันภาคเอกชนติดตามผล กรอ. จังหวัด และวางแนวทางพัฒนาทั้งภาครัฐบาลและเอกชนในระดับจังหวัด

4. คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด

(1) ความไม่เหมาะสมของขนาดและองค์ประกอบ

- กระทรวงมหาดไทยควรวางแผนทางปรับปรุงจำนวนกรรมการ กรอ. จังหวัด ให้มีขนาดกระทัดรัด

- ให้คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด จัดตั้งอนุกรรมการ กรอ. จังหวัด สายอาชีพ
- กำหนดองค์ประกอบให้มีสัดส่วนของภาคีรัฐบาลและเอกชนที่เท่ากัน

(2) ความไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่

- สศช. ต้องร่วมมือกับ สผ.มท. ทำความเข้าใจให้คณะกรรมการ กรอ. ได้ตระหนักถึงบทบาทในการพัฒนา การสนับสนุนให้คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด มีบทบาทในการประสานจัดทำแผนพัฒนาการผลิตทั้งด้านอุตสาหกรรม การเกษตร และอุตสาหกรรมเกษตร ตามข้อเสนอที่กล่าวไว้ในส่วนของ สศช. จะทำให้ กรอ. จังหวัด เข้าใจบทบาทการพัฒนาเป็นอย่างดี

- การดำเนินงานทางด้านการพัฒนา จะทำให้เกิดการประชุมคณะกรรมการ กรอ. อย่างต่อเนื่อง และทำให้กรรมการทั้งภาครัฐบาลและเอกชนเข้าใจบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กรอ. จังหวัด ได้อย่างดี ซึ่งจะเกิดความร่วมมือในการทำงาน

- หลักการประสานแผนควรใช้หลัก positive-sum game อย่างที่ใช้ที่จังหวัด อุบลราชธานี และศรีสะเกษ จะก่อให้เกิดความร่วมมืออย่างแท้จริง

(3) ข้อจำกัดทางการบริหารของสำนักงานจังหวัด

- เรื่องอัตรากำลังของสำนักงานจังหวัด กำลังจะได้รับการแก้ไข เพราะแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 ได้รับอนุมัติแล้ว

- สศช. และกระทรวงมหาดไทย ควรร่วมมือกันในการจัดสัมมนาร่วม เช่นที่ดำเนินการอยู่อย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกปี เพื่อเป็นการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท กรอ. ให้แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐบาลและเอกชนในระดับจังหวัด

- สศช. ควรหาทางสนับสนุนงบประมาณการบริหารงาน กรอ. ให้สำนักงานจังหวัด อย่างน้อยจังหวัดละ 5,000 บาทต่อปี

(4) หอการค้าจังหวัดส่วนใหญ่ยังไม่เข้มแข็ง

- เป็นปัญหาภายในแต่มีผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแก้ปัญหา และพัฒนาด้านเศรษฐกิจของ กรอ. จังหวัด

- ปัญหาจะคลี่คลายไปเพราะหอการค้าไทย ได้จัดทำแผนพัฒนาหอการค้าจังหวัดให้สอดคล้องกับการพัฒนาฝ่ายเลขานุการ กรอ. จังหวัด หรือสำนักงานจังหวัด

- หอการค้าไทยควรประสานงานกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ไม่ควรจัดตั้งคณะอนุกรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสาขาจังหวัด ในจังหวัดที่หอการค้าจังหวัดยังไม่เข้มแข็ง เพราะนอกจะเกินทอนหอการค้าจังหวัดแล้ว ยังสร้างความขัดแย้งระหว่าง 2 องค์การด้วย

- ไม่ควรเรียกร้องให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนแก่สถาบันภาคเอกชนระดับจังหวัด เพราะจะทำให้ถูกครอบงำโดยระบบราชการ

5. ข้อเสนออื่นๆ

- (1) รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน กรอ. ให้แก่หน่วยงานภาครัฐ เช่น สศช. สผ.มท. และสำนักงานจังหวัด
- (2) สภาผู้แทนราษฎร ควรจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญ กรอ. เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายที่กระทบต่อความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

สรุป

การปรับปรุงและพัฒนาองค์กร กรอ. ตามข้อเสนอแนะดังกล่าว จะส่งผลต่อองค์กร กรอ. ดังนี้

- (1) คณะกรรมการ กรอ. มีฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษามีบทบาทเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา นโยบาย แผน และมาตรการทางเศรษฐกิจต่อรัฐบาล
- (2) ความเข้าใจในแนวคิด กรอ. และความร่วมมือจะเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง
- (3) ความร่วมมือของทั้ง 2 ภาค จะส่งผลให้เกิดความร่วมมือในการประสานแผนและการปฏิบัติในการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบท การผลิต การตลาด และการจ้างงาน ซึ่งจะขยายไปถึงด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรด้วย

6. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สกท.) มีข้อจำกัดต่างๆ อยู่หลายประการ ทั้งเรื่องที่ต้องแก้ไขปรับปรุงโดยเร่งด่วนและสามารถดำเนินการได้ทันที และเรื่องที่ต้องดำเนินการโดยใช้เวลานานพอสมควร ผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอแนะ ดังนี้

1. การแก้ไขในระยะสั้น

1.1 เรื่องที่ต้องแก้ไขปรับปรุง โดยเร่งด่วนและสามารถดำเนินการได้ทันที

1.1.1 สกท. ต้องเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้สามารถรับและโต้ตอบกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก รวดเร็วและต่อเนื่อง (อัตรากำลังเพิ่มขึ้นจากปี 2529-2531 ประมาณ 10% ในขณะที่ปริมาณงานเพิ่มขึ้นประมาณ 300% หรือ 3 เท่า) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติการใช้สิทธิและประโยชน์ เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์โครงการ และเจ้าหน้าที่ติดตามและประเมินผล เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาลักษณะนี้

1.1.2 สกท. ควรเสนอนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการของ สกท. ให้เป็น "พนักงานเจ้าหน้าที่" และเพื่อสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 4, 5, 14 และ 15 และป้องกันข้อเสียเปรียบทางคดีที่อาจจะเกิดขึ้น

1.1.3 สกท. ต้องแก้ไขปรับปรุงกระบวนการอนุมัติการใช้สิทธิและประโยชน์ด้านเครื่องจักร วัตถุดิบและวัสดุจำเป็น ณ กองสิทธิและประโยชน์เพื่อป้องกันการลัดคิว โดยจัดลำดับการพิจารณาเสนอเรื่องตามลำดับก่อนหลัง โดยประทับตราลงรับให้ชัดเจนแล้วใส่หมายเลขกำกับตามลำดับเรื่องที่ขึ้นเข้ามาเรื่องใดเข้ามาก่อนต้องได้รับการพิจารณาก่อน หากเรื่องใดมีปัญหาต้องให้มีการชี้แจงเหตุผลต่อผู้อำนวยการกอง หรือในบางกรณีผู้อำนวยการกองต้องเสนอเหตุผลต่อผู้บังคับบัญชาด้วยหากจำเป็น ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรม

1.2 เรื่องที่ต้องแก้ไข โดยเร่งด่วนแต่ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการดำเนินการ

1.2.1 พิจารณากำหนดนโยบายการส่งเสริมการลงทุนใหม่ในประเด็นต่างๆ เช่น

- (1) ควรพิจารณาลดประเภทของกิจการที่จะได้รับการส่งเสริมให้น้อยลง
- (2) ควรเปลี่ยนจุดเน้นการส่งเสริมการลงทุนจากการมุ่งให้สิทธิและประโยชน์ เป็นการเน้นด้านการณรงค์ชักจูง และการบริการและอำนวยความสะดวกเป็นสำคัญ โดยถือนโยบายการให้สิทธิและประโยชน์เป็นรอง

ทั้งนี้โดย สกท. ต้องพิจารณาเสนอ กกท. หรือ กทท. อาจจะมอบหมายให้คณะกรรมการปรับปรุงหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุนและอนุมัติสิทธิและประโยชน์

ทำการศึกษาพิจารณาเสนอ

- (3) ควรเน้นการส่งเสริมการลงทุน ในพื้นที่ส่วนภูมิภาคให้ได้ผลอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มสิทธิและประโยชน์แก่โครงการที่มีสถานประกอบการในต่างจังหวัดให้มากขึ้น
- (4) การใช้สิทธิและประโยชน์ควรพิจารณาตามอัตราส่วนของปริมาณการจ้างงาน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และพื้นที่ประกอบการในต่างจังหวัด

1.2.2 สกท.ต้องประสานงานกับกรมศุลกากร เพื่อให้กรมศุลกากรแก้ไขปรับปรุงพิธีการศุลกากรให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานส่งเสริมการลงทุนของ สกท.

1.2.3 สกท.ต้องปรับปรุงกระบวนการอนุมัติการใช้สิทธิและประโยชน์ในประเด็นต่างๆ

- (1) การจัดระบบป้องกันการฉ้อโกง โดยจัดให้พิจารณาเสนอเรื่องตามลำดับที่ของเรื่องที่รับเข้า โดยประทับเลขตามลำดับ กรณีใดผิดปกติต้องชี้แจง (ตามข้อ 1.1.3)
- (2) การปรับปรุงสถานที่ทำงานให้เป็นระเบียบเหมาะสมแก่การติดต่อประสานงานของผู้ลงทุน
- (3) การจัดทำคู่มือและแบบฟอร์มเพื่อช่วยลดงานของเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้อง
- (4) การจัดทำคู่มือและคำแนะนำพร้อมด้วยกระบวนการแสดงทางเดินของงานแต่ละจุดแจกจ่ายแก่ผู้ลงทุน

1.3 เรื่องที่ต้องแก้ไขโดยเร็วและสามารถดำเนินการได้ทันที

เลขาธิการ สกท. ควรพิจารณาปรับปรุงการมอบหมายภารกิจให้แก่รองและผู้ช่วยเลขาธิการ ในการควบคุมดูแลกองต่างๆ ให้มีลักษณะเอกภาพของการบังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขาธิการ 1 คน รับผิดชอบในการดูแลแก้ไขปัญหกรณีโครงการที่ได้รับการส่งเสริมแต่ไม่สามารถเปิดดำเนินการถึง 30% ตามที่กำหนดในแผนอัตรากำลัง 3 ปี 2529-2531

1.4 เรื่องที่ต้องแก้ไขโดยเร็วแต่ต้องใช้เวลาพอสมควร

1.4.1 สกท. ควรทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลัง แก้ไข ปรับปรุงระเบียบข้อบังคับของกระทรวงการคลังให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงานของสำนักงานในต่างประเทศ เช่น ค่าติดตั้งโทรศัพท์ ค่านามบัตร ฯลฯ

1.4.2 อาคารสถานที่ทำงานของ สกท. แห่งใหม่ ซึ่งอยู่ระหว่างการก่อสร้างต้องต้อนรับนักลงทุนทั้งจากภายในและจากต่างประเทศ จึงต้องตกแต่งให้เหมาะสมแก่การสร้างศรัทธาเมื่อแรกพบ สำนักงานประมาณจึงต้องให้การสนับสนุนเป็นพิเศษ

1.4.3 ควรจัดทำกรอบและกฎเกณฑ์ในการตัดสินใจให้ชัดเจน และมีมากยิ่งขึ้น เพื่อลดโอกาสในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ให้น้อยลง และใช้กรอบและกฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณา มอบหมายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้มากขึ้น

1.4.4 การปรับปรุงและพัฒนาบริการสาธารณูปโภคให้เพียงพอสามารถรับการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค

- (1) ด้านไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาคควรมีประสิทธิภาพสูงต่อเนื่อง ไม่เกิดไฟฟ้าดับบ่อยๆ ควรจะให้สิทธิและประโยชน์โดยการลดราคาค่าไฟฟ้าให้มากยิ่งขึ้น
- (2) ระบบการขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้ต้องแก้ไขปรับปรุงให้เพียงพอ มีประสิทธิภาพ โดยรวดเร็ว ควรเร่งรัดให้มีการใช้ท่าเรือสตอปป์ให้มากขึ้น
- (3) การโทรคมนาคม และสถาบันกึ่งรัฐจะต้องเอื้ออำนวยต่อการลงทุน
- (4) น้ำ และที่ดิน ควรจัดสรรให้เหมาะสมสำหรับการอุตสาหกรรม

1.4.5 อย่างไรก็ตาม การจัดบริการสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อให้เพียงพอ และสามารถรองรับกับความต้องการด้านการลงทุนของเอกชนได้อย่างเหมาะสมนั้น เป็นเรื่องที่ปฏิบัติยาก จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งนี้เพราะนักลงทุนมีความต้องการแหล่งที่ตั้งโรงงาน หรือสถานประกอบการแตกต่างกัน และกระจัดกระจายกันอยู่ในแต่ละจังหวัดแต่ละอำเภอทั่วประเทศ หน่วยผู้ให้บริการด้านสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จำเป็นต้องรู้ข้อมูลความต้องการล่วงหน้าพอสมควร จึงจะสามารถจัดทำแผนบริการให้สอดคล้องกันได้

ดังนั้น สกท. จึงควรดำเนินการเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ด้วย ดังนี้คือ

- (1) ควรมีการให้ผู้นับถือรับการส่งเสริมการลงทุนระบุความต้องการด้านสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมทั้งระยะเวลาที่ต้องการ โดยระบุสถานที่ตั้งโรงงาน หรือสถานประกอบการตามแผนที่คาดหมายไว้ด้วย แล้ว สกท. ประมวลความต้องการดังกล่าวส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อวางแผนจัดบริการต่อไป
- (2) สกท. ควรส่งเสริมให้มีการตั้งโรงงานหรือสถานประกอบการในเขตอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมให้มากยิ่งขึ้น และควรจัดทำแผนการส่งเสริมการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในจังหวัดต่างๆ รวมทั้งประสานงานกับนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อพิจารณาจัดทำแผนจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดให้มากขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ได้โดยประหยัดและมีความเป็นไปได้มากขึ้น

2. การแก้ไขปรับปรุงระยะยาว

2.1 เรื่องที่ต้องแก้ไขปรับปรุงโดยเร่งด่วน แต่จะต้องใช้เวลามากในการดำเนินการ

2.1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฉบับ พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นแม่บทของการบริหารของ สกท. นั้น ใช้มาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งของโลก ของภูมิภาค และของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปมาก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนแก้ไขในหลายประเด็นด้วยกัน เช่น

(1) ควรจะมีการกำหนดอายุของบัตรส่งเสริมไว้ไม่เกิน 10 ปี หรือ 15 ปี ทั้งนี้เพื่อให้เป็นภาระแก่ สกท. จนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง และไม่เป็นภาระแก่ผู้ได้รับการส่งเสริมคือ ผู้ลงทุน ที่จะต้องมีหน้าที่ในการติดต่อรายงาน อย่างไม่มีที่สิ้นสุด เช่นในปัจจุบัน

(2) กฎหมายดังกล่าวมีการให้สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรแก่เครื่องจักร วัตถุดิบ และวัสดุจำเป็น ตามมาตรา 28, 29 และ 30 แต่ไม่มีการงดหรือลดหย่อนภาษีอากรแก่การลงทุนด้านเกษตรกรรมบางอย่าง ดังเช่นกรณีที่จะมีการลงทุนเลี้ยงโคนม หรือโคเนื้อ หากต้องสั่งพันธุ์มาจากต่างประเทศ ในราคาแพงมาก แต่ก็ไม่อยู่ในข่ายจะได้รับสิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายนี้ เพราะพ่อพันธุ์หรือแม่พันธุ์โคให้มิใช่เครื่องจักร ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้นกับสภาพของประเทศไทย ซึ่งมีเกษตรกรรมเป็นพื้นฐาน

(3) ควรจะมีการกำหนดให้มีการคิดค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมในการยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุน เนื่องจากว่าในการพิจารณาคำขอรับการส่งเสริมการลงทุนนั้น จะต้องใช้เวลานาน ใช้กำลังคนมาก และเสียค่าใช้จ่ายทางด้านวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ค่อนข้างสูงมากจากทั้งการพิมพ์แบบฟอร์ม การจัดทำเอกสารเผยแพร่ต่างๆ ดังนั้นจึงน่าที่จะมีการคิดค่าธรรมเนียมในการยื่นขอรับการส่งเสริมการลงทุน

การคิดอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ อาจจะคิดจากโครงการที่ยื่นขอรับการส่งเสริมทั้งหมด หรืออาจคิดเฉพาะจากโครงการที่ได้รับการส่งเสริมเท่านั้นก็ได้ โดยอาจจะคิดเป็นจำนวนร้อยละของจำนวนเงินลงทุนทั้งหมด หรือคิดเป็นอัตราเฉลี่ยในอัตราเดียวกันทุกโครงการก็ได้

ทั้งนี้หากประสงค์จะให้ได้ผลในการที่จะนำเงินค่าธรรมเนียมมาใช้ในการส่งเสริมการลงทุนมากขึ้น ก็น่าจะมีข้อบัญญัติให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการลงทุนขึ้นมา โดยนำเงินที่เก็บได้จากค่าธรรมเนียมนี้มาเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการที่จะใช้ในการศึกษาพัฒนาโครงการ ศึกษาหาแหล่งการลงทุน และใช้ในการเผยแพร่รณรงค์ชักจูงให้มีการลงทุนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

(4) ควรจะมีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการบังคับให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีภายในกำหนดระยะเวลาพอสมควร จากผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เพราะในสภาพปัจจุบัน เงินงบประมาณที่ได้รับเพื่องานพัฒนาโครงการมีจำนวนจำกัดมากจนแทบจะไม่ได้ประโยชน์แต่อย่างใด

ทั้งนี้โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน อาจจะมอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมาย หรือ สกท. ทำการศึกษารายละเอียดและนำเสนอพิจารณา เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต่อไป

2.1.2 การแก้ไขปรับปรุงด้านโครงสร้าง

การศึกษาวิจัยนี้ มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปรับปรุงด้านโครงสร้างของ สกท. โดยเฉพาะ แต่เนื่องจาก สกท. ได้เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดส่วนราชการใหม่ และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงาน ก.พ. ดังนั้น ผู้วิจัยจึงใคร่เสนอข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้

(1) ลักษณะการจัดส่วนราชการของ สกท. ในปัจจุบัน เป็นการติดตามอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน (Functionalism) ของกองต่างๆ ที่สัมพันธ์กัน ดังนั้น หากจะยังยึดถือหลักการเดิม ผู้วิจัย

มีความเห็นว่า ควรจัดโครงสร้างองค์กรของ สกท. ในระดับกองเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และปริมาณงานในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต โดยควรจัดส่วนราชการให้มีหน่วยงานระดับกองเพิ่มขึ้นอีก 4 กอง คือ

(1.1) ควรจัดตั้งกองการต่างประเทศขึ้น เพื่อเป็นหน่วยประสานงานกับสำนักงานในต่างประเทศ และเป็นหน่วยวิเทศสัมพันธ์กับกลุ่มชนต่างชาติ

(1.2) ควรจัดตั้งกองวิเคราะห์โครงการ 2 กองสิทธิและประโยชน์ 2 กองตรวจสอบ 2 ขึ้น เพื่อสามารถรับกับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นกว่า 300%

ทั้งนี้ คงให้มี กองพัฒนาโครงการไว้เพื่อรับผิดชอบงานพัฒนาโครงการ ซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับการวางแผนระดับจุลภาคไว้ และควรให้กองพัฒนาโครงการในปัจจุบันทำหน้าที่ในการส่งเสริมการลงทุนในภูมิภาคโดยไม่ต้องจัดตั้ง กองส่งเสริมการลงทุนภูมิภาคขึ้น

(2) อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาถึงความจำเป็นในการที่จะอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนในส่วนภูมิภาค หรือผู้ที่จะไปลงทุนในส่วนภูมิภาค รวมทั้งเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของ สกท. สามารถทำหน้าที่ในการหาข้อมูล กระตุ้นให้มีการลงทุน และสามารถช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนในส่วนภูมิภาคได้อย่างทั่วถึง และเห็นว่าจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการลงทุนในส่วนภูมิภาคขึ้น ก็ต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะ สกท. นั้น หากจะสามารถอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องมีอัตรากำลังพอสมควร และได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานข้างเคียงต่างๆ หลายด้าน เช่น ด้านสาธารณูปการ ด้านการขนส่ง ด้านการสื่อสาร ด้านการอุตสาหกรรม ด้านสถาบันการเงิน เป็นต้น และหากมีการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคขึ้นก็อาจจะต้องพิจารณาจัดตั้งหลายแห่งในหลายจังหวัด เพราะในแต่ละภาค หากมีเพียงหน่วยเดียวก็คงไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่จังหวัดใกล้เคียงได้เต็มที่ ดังนั้นหากเห็นว่าจำเป็น ควรมีการดำเนินการในลักษณะโครงการทดลอง โดยประสานงานกับสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด หรือบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในต่างจังหวัด เพื่อประเมินผลให้แน่ชัดก่อน มิเช่นนั้นอาจจะเป็นการแก้ไขปัญหาไม่ตรงจุด

(3) การจัดส่วนราชการของ สกท. ในปัจจุบัน มีลักษณะสำคัญที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน จะต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานระดับกองของ สกท. ทุกกอง ตั้งแต่เริ่มสนใจลงทุนไปจนถึงเมื่อได้เปิดดำเนินการตามที่ได้รับการส่งเสริมแล้ว ดังนั้น จึงควรแก่การพิจารณาว่า การจัดส่วนราชการโดยถือตามลักษณะอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานดังกล่าวนี้ จะยังคงเหมาะสมกับการให้บริการนักลงทุนหรือไม่

(4) ควรจัดหาและปรับปรุงสมรรถนะของศูนย์คอมพิวเตอร์ให้สามารถเป็นศูนย์ข่าวสารข้อมูลการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ

(5) ควรจัดตั้งห้องสมุด เพื่อให้เป็นแหล่งข้อมูลด้านการส่งเสริมการลงทุน ประเภทที่ไม่สามารถบรรจุในศูนย์คอมพิวเตอร์

2.2 เรื่องที่ต้องพิจารณาในระยะยาว

2.2.1 ควรมีการศึกษาพิจารณาด้านนโยบายการส่งเสริมการลงทุนว่า ยังมีความเหมาะสมและความจำเป็นในการคงไว้ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (กกท.) และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือไม่เพียงพอ

2.2.2 ควรมีการศึกษาพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของ กกท. และคณะกรรมการของ กกท. กับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติโครงการ การอนุมัติสิทธิและประโยชน์ว่า ควรจะให้เอกชนเข้ามาร่วมตัดสินใจด้วยหรือไม่เพียงพอ

2.2.3 ควรมีการศึกษาพิจารณาว่า ควรจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศแตกต่างหากจากกฎหมายการส่งเสริมการลงทุนของผู้ลงทุนในประเทศ หรือไม่อย่างไร

2.2.4 ควรพิจารณากำหนดนโยบายการส่งเสริมการลงทุนให้สอดคล้องสัมพันธ์กันกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม นโยบายการส่งออกและนโยบายการท่องเที่ยว

2.2.5 ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบสิทธิและประโยชน์ที่ให้แก่โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน กับผลตอบแทนที่ประเทศไทยได้รับจากการส่งเสริมการลงทุน ทั้งในด้านการคลัง การจ้างงาน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และผลกระทบด้านสภาพแวดล้อมธรรมชาติ ฯลฯ

7. การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข

1. ความนำ

รายงานวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึง ระบบบริหารของกระทรวงสาธารณสุข โดยมุ่งชี้ถึงลักษณะเด่นและข้อจำกัดของกระทรวงสาธารณสุข ทั้งนี้เพื่อนำลักษณะเด่นที่ได้รับการค้นพบไปใช้ประกอบเป็นตัวแบบหรือแนวทางในการปรับปรุงหน่วยงานต่างๆ ของระบบราชการไทยในภาพรวมต่อไป ส่วนข้อจำกัดหรือสภาพปัญหาที่ค้นพบ จะถูกนำมาพิจารณาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบบริหารของกระทรวงสาธารณสุข ให้มีความยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพและมีสมรรถนะในการดำเนินงาน ตลอดจนสามารถตอบสนองต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวมได้ต่อไป

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้อาศัยตัวแบบการศึกษาภาคีกรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานเป็นกรอบในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ตัวแบบดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญกับตัวแปรหลัก 4 ตัว ดังนี้ คือ

1. สภาพแวดล้อมทางการบริหารของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรย่อยรวม 3 ด้าน ได้แก่ (1) ปัจจัยทางด้านอาณัติทางกฎหมาย อาณัติทางการเมือง และบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ในสภาพที่เป็นจริง (2) ปัจจัยทางด้านองค์การ ได้แก่ โครงสร้าง ระบบงาน และการปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่กระทรวงสาธารณสุขมีต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (3) ปัจจัยทางด้านกระบวนการของงาน โดยทั่วไป

2. การบริหารทรัพยากรของกระทรวงสาธารณสุข การวิเคราะห์ครอบคลุมถึงตัวแปรย่อยด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ในแง่ของปริมาณ คุณภาพ และการนำไปใช้ประโยชน์

3. กระบวนการวินิจฉัยสั่งการของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งการวิเคราะห์มุ่งไปที่ระบบข้อมูล การวิเคราะห์/การสังเคราะห์ และ คุณภาพของการวินิจฉัยสั่งการ

4. กระบวนการในการนํานโยบายไปปฏิบัติของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งการวิเคราะห์ครอบคลุมถึงระบบข้อมูล การเตรียมการ การปฏิบัติการ การติดตามผลและการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน

2. ระเบียบวิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาที่ใช้เป็นหลักในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ แบ่งได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้

1. การสัมภาษณ์ทางลึก ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ทางลึกผู้บริหาร ทั้งผู้บริหารจากส่วนกลาง และผู้บริหารจากส่วนภูมิภาค ในส่วนกลางได้สัมภาษณ์ผู้บริหารของกระทรวง นับตั้งแต่ ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ผู้ตรวจราชการกระทรวง อธิบดีและรองอธิบดีของกรมต่าง ๆ รวมทั้งผู้อำนวยการองค์การเภสัชกรรม ผู้อำนวยการกองบางกอง ในสำนักงานปลัดกระทรวง และในกรมต่าง ๆ ที่สำคัญ

รวมผู้ที่ถูกสัมภาษณ์ทางลึกในส่วนกลางทั้งหมด 34 ท่าน ในส่วนภูมิภาค ผู้วิจัยได้เดินทางไปสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลศูนย์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลทั่วไป ตลอดจนผู้อำนวยการโรงพยาบาลชุมชน และผู้บริหารในระดับจังหวัด ซึ่งได้แก่ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด เจ้าหน้าที่ระดับนโยบายในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับอำเภอ และในระดับตำบล โดยสุ่มตัวอย่าง จังหวัดที่เลือกศึกษา รวม 12 จังหวัด รวมผู้ที่ถูกสัมภาษณ์ทางลึกในส่วนภูมิภาค 28 ท่าน

2. การส่งแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้จัดทำแบบสอบถามเป็นจำนวนทั้งหมด 62 ชุด ครอบคลุม 4 ตัวแปรหลักที่ทำการศึกษา ตลอดจนครอบคลุมการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยทั่วไป แบบสอบถามได้ส่งไปยังผู้บริหารของกระทรวง กรม กอง กับฝ่ายทุกฝ่ายของกรม กอง ในกระทรวง และส่งไปยังจังหวัดที่ได้คัดเลือกแล้ว รวม 21 จังหวัด ใน 5 ภาค (ถึงนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด หัวหน้าฝ่ายทุกฝ่ายในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ผู้บริหารของโรงพยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุขอำเภอทุกอำเภอ ในจังหวัด และสุ่มจาก 10% ของสถานอนามัยตำบลที่รวมอยู่ใน 21 จังหวัดตัวอย่าง) รวมแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งสิ้น 1,540 ชุด ได้คืนมา 886 ชุด การวิเคราะห์ข้อมูลได้ใช้วิธีการทางสถิติ

3. กรณีศึกษา ผู้วิจัยได้คัดเลือกนโยบายและโครงการจัดทำเป็นกรณีศึกษาเพื่อใช้ประกอบการวิจัย รวมทั้งหมด 5 เรื่อง ได้แก่ กรณีศึกษางานระบาดวิทยา โครงการบัตรสุขภาพ โครงการวางแผนครอบครัว นโยบายการสาธารณสุขมูลฐาน และนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการจัดให้มีเอกสารประจำร้านขายยาแผนปัจจุบัน นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเอกสารจากเอกสารทางราชการ ผลงานวิจัย และวารสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องประกอบอีกด้วย

4. การสังเกตพฤติกรรมการปฏิบัติงานกระทรวงสาธารณสุข ผู้วิจัยได้ใช้เวลาสัปดาห์ละประมาณ 2 วัน วันละประมาณ 1-2 ชั่วโมง ในการสังเกตการณ์ระบบการปฏิบัติงานของกระทรวง ณ กองแผนงานสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ทำให้สามารถรับทราบและเข้าใจบรรยากาศในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนระบบบริหารงานของกระทรวงได้พอสมควร และนอกจากนี้ ผู้วิจัยได้เดินทางไปสังเกตพฤติกรรมการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคในจังหวัดต่างๆ อีกรวม 12 จังหวัด ซึ่งได้แก่ แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน ตราด จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี ขอนแก่น และศรีสะเกษ ซึ่งครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป และโรงพยาบาลชุมชน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และโดยเฉพาะในระดับสถานอนามัยตำบล ผู้วิจัยได้มีโอกาสร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสถานอนามัยในการออกตรวจเยี่ยมและศึกษาวิธีการปฏิบัติงาน และการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนตามหมู่บ้านในชุมชนต่างๆ

5. การร่วมปฏิบัติงาน ผู้วิจัยได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงสาธารณสุขให้เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงทางด้านการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐาน ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2531 ซึ่งทำให้ได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุม เข้าร่วมในการสัมมนาทางวิชาการ ตลอดจนการเข้าร่วมให้ข้อปรึกษากับผู้บริหารของกระทรวงด้วย

3. ผลการศึกษา : ลักษณะเด่นและข้อจำกัด

จากผลการศึกษา พอสรุปสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารของกระทรวงสาธารณสุข โดยเฉพาะลักษณะเด่นและข้อจำกัด เมื่อพิจารณาตามตัวแปรหลักทั้งสี่ ได้ดังนี้

3.1 สภาพแวดล้อมทางการบริหารของกระทรวงสาธารณสุข

ในประการแรก อาจกล่าวได้ว่าลักษณะเด่นที่สำคัญของกระทรวงสาธารณสุขอยู่ที่ความสามารถในการวางแผนงานได้อย่างมีหลักเหตุผล มีการระบุวัตถุประสงค์ที่ง่ายต่อการยอมรับ ทำให้ได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ดังจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ในแผนพัฒนาสาธารณสุขฉบับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แผนพัฒนาสาธารณสุขฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ได้สะท้อนให้เห็นว่า (1) กระทรวงสาธารณสุขมุ่งเน้นการทำงานที่ตามบทบาทและภารกิจหลักที่รับผิดชอบให้ลุล่วง ด้วยการให้บริการสาธารณสุขอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด (2) บทบาทและภารกิจดังกล่าว ยังเน้นในเรื่องการให้ความเป็นธรรมในสังคม ด้วยการจัดบริการสาธารณสุขให้กับประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง ภายใต้เป้าหมาย "สุขภาพดีถ้วนหน้า" และ (3) การจัดให้มีแผนพัฒนาสาธารณสุขในระดับต่างๆ ทั้งในระดับกระทรวง และในระดับพื้นที่เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานนั้น นับได้ว่าเป็นความคิดริเริ่มอย่างจริงจังและเป็นระบบก่อนหน้ากระทรวงอื่นๆ

ในประการที่สอง กระทรวงสาธารณสุขมีโครงสร้างและระบบงานที่สมบูรณ์ค่อนข้างมาก ส่งผลให้ (1) สำนักงานปลัดกระทรวง และปลัดกระทรวงมีอำนาจในการประสานงาน และสามารถใช้กลไกต่าง ๆ ของหน่วยงานในระดับกรมให้การสนับสนุนหน่วยงานในระดับภูมิภาค (2) โครงสร้างและระบบงานดังกล่าว ยังเอื้อต่อการทำงานร่วมกันของหน่วยงานในระดับกรม กอง ต่าง ๆ รวมทั้งในส่วนภูมิภาคให้มุ่งไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกันได้ ทำให้ได้ผลงานภายใต้ภาพรวมของกระทรวงอย่างเป็นปึกแผ่น

อย่างไรก็ตาม พบว่ายังมีปัญหาในด้านกระบวนการนโยบาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ กระทรวงสาธารณสุขยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นฝ่ายรุกได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในด้านการกำหนด การควบคุม และการประสานนโยบายระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกำหนดเป็นนโยบายสาธารณสุขในระดับมหภาคของประเทศ ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการ อาทิ

1. การขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการกำหนด การควบคุม และการประสานนโยบาย ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งถ้าได้รับการแก้ไขแล้ว น่าจะมีผลทำให้ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาสาธารณสุขอันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมภายนอกของกระทรวงสาธารณสุขลดลงได้

2. การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบายแห่งชาติทางด้านยาในหลาย-
เรื่องยังขาดความชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่อง (1) ระบบการคัดเลือกและการสรรหาที่สามารถ
สนองตอบต่อเป้าหมายการบรรลุ "สุขภาพดีถ้วนหน้า" (2) บทบาทและความร่วมมือจากภาคเอกชน
(3) นโยบายการสนับสนุนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาในประเทศ (4) นโยบายการควบคุมกำกับกับ
การทำงานอุตสาหกรรมยา (5) บทบาทของบรรษัทข้ามชาติในการสนองตอบต่อการพัฒนาประเทศ

3. การแก้ไขปัญหาทางด้านระบบพฤติกรรมและการดูแลสุขภาพของประชาชน ให้หันมาเน้น
ด้านการป้องกันโรคและการดูแลสุขภาพด้วยตนเอง ยังทำได้ไม่มากเท่าที่ควร

นอกจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายแล้ว ยังมีข้อจำกัดในเรื่องโครง-
สร้างการดำเนินงานบางส่วน อาทิ โครงสร้างระบบงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคยังทำได้ไม่สมบูรณ์
เพียงพอ โครงสร้างอัตรากำลังของผู้บริหารระดับกระทรวงและระดับจังหวัดยังไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน
และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดยังมีเอกภาพในการบังคับบัญชาไม่เต็มที่ ทำให้ไม่สามารถเป็นตัวแทนของ
กระทรวงสาธารณสุขในการบริหารงานในระดับภูมิภาคได้อย่างแท้จริง ในส่วนข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับ
กระบวนการของงาน พบว่ากระบวนการบริหารแผนงาน และโครงการในระดับกระทรวง ระดับกรม
และระดับจังหวัด ยังเชื่อมต่อกันได้ไม่สมบูรณ์ มีการแยกทำกันเป็นส่วน ๆ และยังไม่สามารถประสาน
งานกันได้ดี ทำให้ส่งประโยชน์ต่อการพัฒนาการสาธารณสุขได้ไม่มากเท่าที่ควร

3.2 การบริหารทรัพยากรของกระทรวงสาธารณสุข

ในเรื่องของการบริหารทรัพยากรของกระทรวงสาธารณสุข พบว่ากระทรวงสาธารณสุข
มีความสามารถในการใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาอย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมาก โดย
สามารถขยายขอบเขตของการให้บริการออกไป ในรูปของสถานบริการสาธารณสุขในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่
ส่วนกลางในระดับโรงพยาบาลศูนย์ จนถึงส่วนภูมิภาคในระดับตำบลได้อย่างต่อเนื่อง และครอบคลุมเกือบ
ทั่วประเทศ ซึ่งแสดงออกถึงความพยายาม และความสามารถในการลดช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท
นอกจากนี้ ยังพบว่า ทรัพยากรด้านบุคลากรสาธารณสุข โดยเฉพาะแพทย์มีคุณภาพสูงมาก จนกระทรวง
สาธารณสุขได้รับการยอมรับว่าเป็นกระทรวงที่มีความแข็งแกร่งทางวิชาการ (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี
ทางการแพทย์) มากที่สุดกระทรวงหนึ่งในระบบราชการไทย

อย่างไรก็ตาม กระทรวงสาธารณสุขยังมีข้อจำกัด ในแง่ของการบริหารทรัพยากร
สาธารณสุขโดยเฉพาะ (1) บุคลากรระดับล่าง พบว่ามีปัญหาทั้งด้านอัตรากำลัง คุณภาพ และบทบาทใน
การปฏิบัติงาน และ (2) การขาดการสนับสนุนด้านทรัพยากรและงบประมาณที่ใช้ในการปฏิบัติงาน
ซึ่งจุดที่วิกฤตและค่อนข้างน่าเป็นห่วงมากที่สุด ในขณะนี้อยู่ที่ ระดับสถานอนามัยตำบล

3.3 กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ

ในเรื่องของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ พบว่ากระทรวงสาธารณสุขมีความสามารถในการนำวิชาการ และมาตรการทางการแพทย์เข้ามาใช้ในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ เพื่อแก้ไขปัญหาให้ลุกล่วงไปได้ค่อนข้างมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่ ความสำเร็จในการใช้วัคซีนควบคุมการระบาดของโรคติดต่อที่สำคัญ การควบคุมการระบาดของมาเลเรีย เป็นต้น แต่ทว่าการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม พุทธิกรรมทางสังคม และสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ยังทำได้ค่อนข้างน้อย ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องสภาพแวดล้อมทางการบริหาร ดังได้กล่าวแล้ว คือ (1) การขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการกำหนด การควบคุม และการประสาน นโยบายสาธารณสุขในระดับมหภาคของประเทศ (2) การขาดกลไกการประสานงานด้านระบบข้อมูลข่าวสารในระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ทำให้มีปัญหาด้านระบบข้อมูลข่าวสาร ในแง่ความสมบูรณ์ ถูกต้อง เชื่อถือได้ จึงทำให้ยังมีการนำข้อมูลข่าวสารมาใช้ในการวินิจฉัยสั่งการได้ไม่มากเท่าที่ควร

3.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในเรื่องของการนำนโยบาย แผนงาน และโครงการไปปฏิบัติ พบว่ากระทรวงสาธารณสุขมีความสามารถในการริเริ่มนโยบาย การกำหนดแผนงาน การออกแบบโครงการ และการแสวงหาความสนับสนุนและความช่วยเหลือในด้านที่ปรึกษาทางวิชาการ และการเงินจากต่างประเทศได้ค่อนข้างมากมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากนโยบายและโครงการวางแผนครอบครัว นโยบายการสาธารณสุขมูลฐาน เป็นต้น แต่ทว่ายังมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติอยู่ในประการที่สำคัญดังนี้

1. นโยบายและโครงการที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง มีจำนวนมาก ขาดแก่การนำไปปฏิบัติได้ทุกเรื่อง บางนโยบายหรือบางโครงการก็ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นของพื้นที่และเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและหรือโครงการ การเลือกปฏิบัติจึงเป็นไปตามความรู้ความเข้าใจ และศรัทธาที่มีต่อนโยบายโครงการ ทำให้ประสบปัญหาในด้านการยอมรับและการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อความสำเร็จ คุณภาพ และการส่งประโยชน์ของนโยบายและโครงการต่างๆ ที่กระทรวงกำหนดขึ้นทั้งสิ้น

2. เมื่อนโยบายหรือโครงการใดโครงการหนึ่งประสบความสำเร็จในพื้นที่หนึ่งๆ แล้วส่วนกลางมักจะกำหนดให้มีการขยายผลไปยังพื้นที่อื่นๆ ในลักษณะเดียวกันให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และพยายามเร่งรัดผลงานให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้ได้รับผลสำเร็จในเชิงปริมาณมากกว่าในเชิงคุณภาพ และบางครั้งก่อให้เกิดผลลบในบางพื้นที่

3. ในปัจจุบัน พบว่าโครงการจำนวนหนึ่งที่กำลังดำเนินอยู่ ประสบปัญหาในด้านการขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากส่วนกลาง โดยเฉพาะโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ในระดับตำบล และระดับอำเภอ มีปัญหามากด้านการขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นในการทำงาน

4. กระบวนการติดตาม นิเทศ และประเมินผลงานยังเน้นที่ผลงานในเชิงปริมาณมากกว่าเชิงคุณภาพ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่ นโยบายการสาธารณสุขมูลฐาน การเร่งรัดผลงานในรูปจำนวน ผสส. และ อสม. ที่ได้รับการอบรม หรือจำนวนสหกรษที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น ทำให้ไม่สามารถประเมินความสำเร็จของผลงานในเชิงคุณภาพได้ ดังนั้นหากหันมาเน้นผลงานในเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพควบคู่กันไป ก็น่าจะส่งประโยชน์ต่อกระบวนการกำหนด และพัฒนาโยบายการสาธารณสุขได้มากกว่า

4. ข้อเสนอแนะ

ในภาพรวมของการวิจัย จะเห็นได้ว่าลักษณะเด่นและข้อจำกัดของกระทรวงสาธารณสุขได้ปรากฏอยู่ในตัวแปรหลัก ทั้ง 4 ด้านที่ทำการศึกษาวิเคราะห์ และอาจกล่าวได้ว่าลักษณะเด่นและข้อจำกัดตลอดจนช่องว่างต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารของกระทรวงสาธารณสุข การบริหารทรัพยากรของกระทรวงสาธารณสุข กระบวนการวินิจฉัยสั่งการของกระทรวงสาธารณสุข และกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติของกระทรวงสาธารณสุข ช่องว่างหรือเรื่องใหญ่ที่มีความสำคัญที่สุด จะเห็นได้ว่ามีความครอบคลุมเกี่ยวพันกัน ตั้งแต่เรื่องในระดับมหภาค ซึ่งได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการบริหารของกระทรวงสาธารณสุข ลงมาถึงเรื่องในระดับจุลภาค ได้แก่ บุคลากร ระบบข้อมูล การตัดสินใจ ตลอดจนผลการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ข้อเสนอแนะในเชิงหลักการที่จะส่งประโยชน์ต่อการบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข จึงจำเป็นจะต้องพิจารณาไปที่การแก้ปัญหาในเชิงมหภาคหรือระบบใหญ่ เป็นลำดับมาก่อน จนถึงการแก้ปัญหาในระดับจุลภาค หรือถ้าเป็นไปได้ก็ควรที่จะดำเนินการควบคู่กันไป ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากข้อเสนอแนะต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะในการบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข

1. ข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการทันที และอย่างต่อเนื่องทั้งระยะสั้นและระยะยาว ระดับมหภาค (ระดับนโยบาย)	ระดับจุลภาค (ระดับการนำไปปฏิบัติ)
1. การทำหน้าที่เชิงรุก ในการกำหนด ควบคุม และประสานนโยบายและทรัพยากร โดยการ - แสวงหาการสนับสนุนจากผู้นำในรัฐบาล - เป็นแกนนำ เพื่อประสานภาครัฐ และภาคเอกชน โดยอาศัยกลไกเหล่านี้ - สภาหรือสมัชชาสาธารณสุขแห่งชาติ - กรอ.สาธารณสุข (ระดับจังหวัดและอำเภอ) - คณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐานแห่งชาติ - ผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้อเสนอข้อที่ 1 และ 18 ในรายงาน)	1. การพัฒนาคุณภาพและปรับอัตรากำลัง รวมทั้งการสนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ระดับล่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยตำบล (ข้อเสนอข้อที่ 8 ในรายงาน) 2. การทบทวนนโยบายและการมอบงานให้เจ้าหน้าที่ระดับสถานีอนามัยในปริมาณที่เหมาะสม รวมทั้งปรับบทบาทให้สอดคล้องกับปัญหาเฉพาะในแต่ละพื้นที่ (ข้อเสนอข้อที่ 9 และ 10 ในรายงาน)
2. การเพิ่มความชัดเจนของนโยบายแห่งชาติทางด้านยา โดยเฉพาะในเรื่อง - ระบบคัดเลือกและการสรรหายา - บทบาทของภาคเอกชน - นโยบายการสนับสนุนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในประเทศ - นโยบายควบคุมอุตสาหกรรมยา - บทบาทของบรรษัทข้ามชาติ (ข้อเสนอข้อ 2 ในรายงาน)	3. การทบทวนการใช้ประโยชน์จาก ผสส. และอสม. ให้เหมาะสม สอดคล้องกับพื้นที่ (ข้อเสนอข้อที่ 11 ในรายงาน) 4. การปรับปรุงกระบวนการจัดสรรทรัพยากรจากจังหวัดสู่อำเภอ และตำบล และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการด้านการเงินให้กับหน่วยปฏิบัติในระดับล่างให้มากขึ้น (ข้อเสนอข้อที่ 12 และ 13 ในรายงาน)

5. การพิจารณาบทวนเพื่อชุดโครงการที่ไม่ส่งประโยชน์ และการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้ทำโครงการที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่และใช้นโยบายให้ทำแต่น้อยแต่เน้นคุณภาพให้มากกว่าปริมาณ

(ข้อเสนอข้อที่ 17 ในรายงาน)

6. การปรับระบบการนิเทศงานและระบบการติดตามผลโครงการ ให้เน้นที่พื้นที่หรือจุดที่ให้บริการมากยิ่งขึ้น

(ข้อเสนอข้อที่ 19 ในรายงาน)

2. ข้อเสนอแนะระยะสั้น ควรดำเนินการทันที

ระดับมหภาค (ระดับนโยบาย)

ระดับจุลภาค (ระดับการนำไปปฏิบัติ)

1. การเพิ่มตำแหน่งและอัตรากำลังผู้บริหาร

ระดับสูงของกระทรวง

(ข้อเสนอข้อที่ 3 ในรายงาน)

2. การจัดให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมี

เอกภาพในการบริหารและเป็นตัวแทนส่วน

ภูมิภาคอย่างเต็มที่ เพื่อเพิ่มการประสานการ

ใช้ทรัพยากรระหว่างสำนักงานสาธารณสุข

จังหวัดกับโรงพยาบาลศูนย์และ/หรือ

โรงพยาบาลทั่วไป

(ข้อเสนอข้อที่ 4 ในรายงาน)

3. การปรับให้มีความเชื่อมต่อในกระบวนการ

วางแผนตลอดจนกระบวนการในการ

บริหารแผนงานและโครงการ

(ข้อเสนอข้อที่ 7 ในรายงาน)

3. ข้อเสนอแนะระยะกลาง ควรมีแผนปฏิบัติและดำเนินการให้แล้วเสร็จใน 3-5 ปี

<u>ระดับมหภาค (ระดับนโยบาย)</u>	<u>ระดับจุลภาค (ระดับการนำไปปฏิบัติ)</u>
---------------------------------	--

- | | |
|--|---|
| 1. การจัดให้มีโครงสร้างและระบบงานที่สมบูรณ์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคทางสาธารณสุขในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ข้อเสนอข้อที่ 6 ในรายงาน) | 1. การจัดให้มีสถาบันทำหน้าที่ประสานระบบบริหารและการใช้ทรัพยากรเพื่อการฝึกอบรม และการพัฒนาบุคลากรของกระทรวง (ข้อเสนอข้อที่ 14 ในรายงาน) |
| | 2. การทบทวนระบบการรายงานและการกำหนดกลไก เพื่อประสานการใช้ข้อมูลร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการพัฒนาระบบเชื่อมโยง ทางด้านข้อมูลจากภาคเอกชน (ข้อเสนอข้อที่ 15 และ 16 ในรายงาน) |
-

4. ข้อเสนอแนะระยะยาว ควรมีแผนและดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลา 5 ปีขึ้นไป

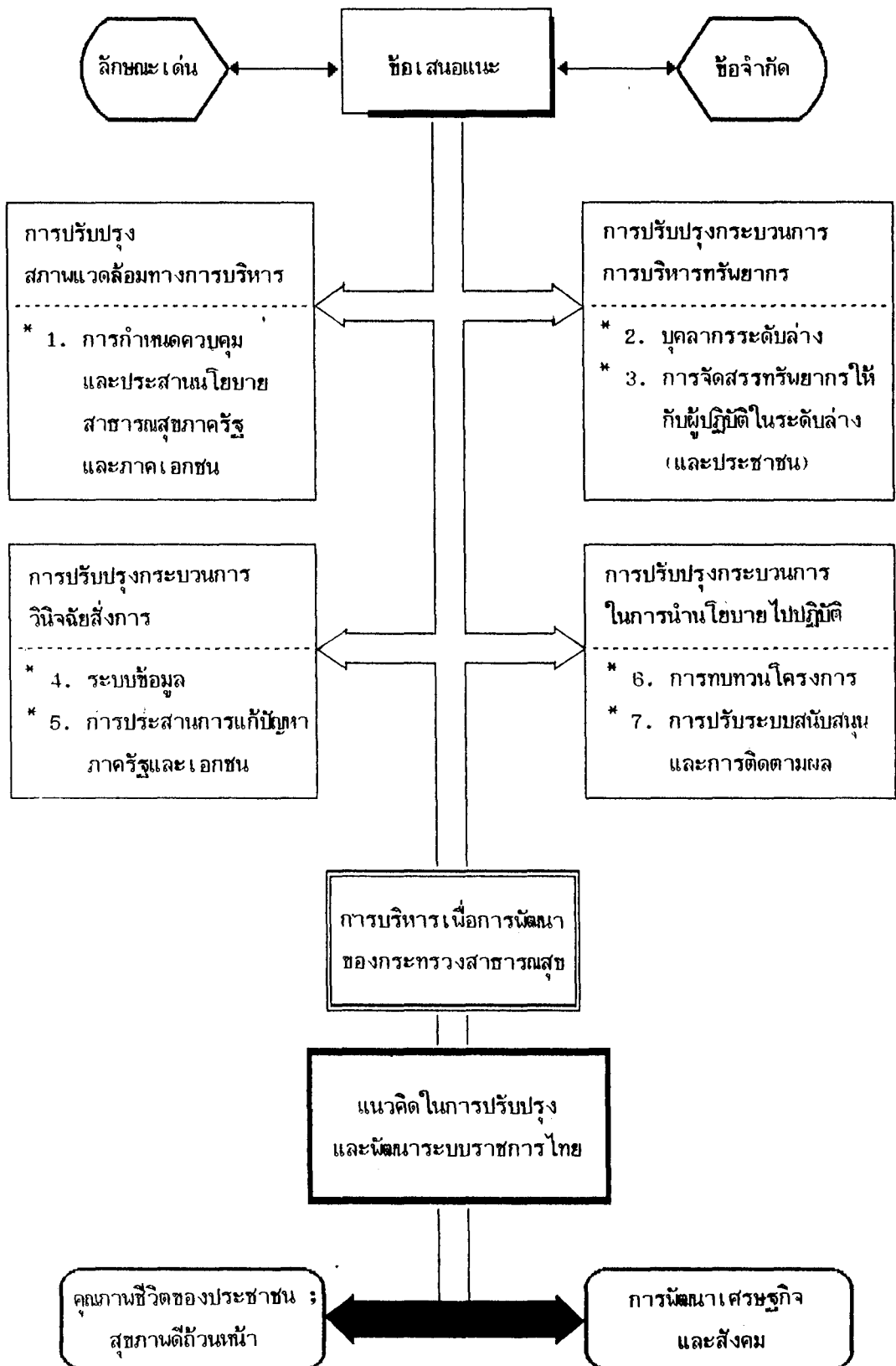
<u>ระดับมหภาค (ระดับนโยบาย)</u>	<u>ระดับจุลภาค (ระดับการนำไปปฏิบัติ)</u>
---------------------------------	--

- | | |
|---|--|
| 1. การจัดให้มีศูนย์วิชาการของกรมการแพทย์ในระดับเขต เพื่อสนับสนุนด้านวิชาการและการให้บริการแก่จังหวัดวงนอกซึ่งอยู่ไกลกรุงเทพฯ ออกไป (ข้อเสนอข้อที่ 5 ในรายงาน) | |
|---|--|
-

อนึ่ง รายงานวิจัยนี้ ยังได้นำบทเรียนและประสบการณ์ที่ได้จากการศึกษากระทรวงสาธารณสุข มาประมวลและสังเคราะห์เป็นแนวคิดในการปรับปรุงและพัฒนาาระบบราชการไทย ได้รวม 10 ประการด้วยกัน ซึ่งได้แก่

1. การกำหนดอำนาจ หน้าที่ และภารกิจหลัก ภารกิจรอง ของหน่วยงานให้ชัดเจน
2. การปรับปรุง โครงสร้างและระบบงานของสำนักงานปลัดกระทรวง
3. การสร้างกลไกในการเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอก
4. การปรับเปลี่ยน หมุนเวียนบุคลากรระหว่างกรมในกระทรวง หรือระหว่างกระทรวง
5. การพัฒนาบุคลากรระดับล่าง
6. การปรับปรุงระบบบริหารงบประมาณ และระบบการจัดสรรงบประมาณให้ไปสู่ผู้ปฏิบัติในระดับล่าง และประชาชน
7. การปรับปรุงระบบการจัดทำระเบียบและรายงาน
8. การลงทุนด้านระบบข้อมูล
9. การยุติหรือลดโครงการที่ไม่ส่งประโยชน์ และ
10. การปรับปรุงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ภาพ แสดงผลการวิจัยและข้อเสนอแนะหลักในการบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข



8. กระทรวงมหาดไทย : ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของ หน่วยงานระดับกระทรวงในการบริหารการพัฒนา

จุดมุ่งหมาย ขอบเขต และวิธีการวิจัย

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัยบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการบริหารการพัฒนา เป็นการพิจารณาและวิเคราะห์ ลักษณะเด่นและข้อจำกัด ในการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (สป.) และสำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย (สนพ.มท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมที่สำคัญระหว่างฝ่ายการเมืองและนักบริหารระดับสูงของกระทรวงกับกรมต่างๆ พร้อมกับชี้ให้เห็นถึงปัญหาข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาที่เป็นไปได้ ปฏิบัติได้ ในอันที่จะปรับปรุงระบบ และวิธีการบริหารงานทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และหรือระยะยาว

ในช่วงระยะเวลาการศึกษาวิจัยรวม 1 ปี (มกราคม - ธันวาคม 2531) ผู้วิจัยอาศัยการวิจัยโดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารราชการ รายงานวิจัยต่างๆ เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ทางลึกผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงมหาดไทย ใน สป. และ สนพ.มท. ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด 18 จังหวัด บุคคลสำคัญอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมทั้งการสังเกตการณ์การปฏิบัติงาน เพื่อศึกษาลักษณะเด่นและข้อจำกัดของกรมศึกษา รวม 5 กรมศึกษา คือ การวิเคราะห์โครงการและงบประมาณ การวางแผนพัฒนาจังหวัด บทบาทและการกิจของสำนักงานจังหวัด การวางแผนมหาดไทย และศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด

ในการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยใช้ตัวแบบที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของ (1) สภาพแวดล้อมของการบริหาร (2) การบริหารทรัพยากร (3) กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ และ (4) กระบวนการในการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนงานของกระทรวง จากนั้นจึงพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรหลักทั้ง 4 ตัวนี้ อีกชั้นหนึ่งด้วย

สาระสำคัญของผลการวิจัย

1. สภาพแวดล้อมทางการบริหาร

ลักษณะเด่นอันสำคัญยิ่ง คือ อาณัติทางกฎหมายและการเมืองกำหนดให้กระทรวงมหาดไทย มีฐานะและบทบาทเป็นแกนนำสำคัญของภาครัฐบาล ในการบริหารการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง กิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การอำนวยการยุติธรรม โดยมีส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก ร่วมกันรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเกือบทุกด้าน

ลักษณะเด่นที่เป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งของกระทรวงมหาดไทยมีสองด้านคือ ประการแรก สผ.มท. เป็นหน่วยงานวางแผนระดับกระทรวงที่มีความสามารถและศักยภาพ ในการกำหนดนโยบายและแผนงานที่ค่อนข้างชัดเจนและครอบคลุมภารกิจอันกว้างขวางของกระทรวง ประการที่สอง สป.มท. สามารถทำหน้าที่ในการประสานการปฏิบัติงานของกรมต่างๆ ผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการ นายอำเภอ ตำรวจ สำนักงานจังหวัด พนักงานรัฐวิสาหกิจ นักการเมืองและนักบริหารท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์การประชาชนรูปแบบต่างๆ เข้ามาเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาเมือง พัฒนาชนบท และพัฒนาพื้นที่เฉพาะได้ เป็นอันมาก

ข้อจำกัดที่ถือเป็นปัญหาสำคัญ ได้แก่

(1) ภารกิจตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ มีความกว้างขวางมาก ทำให้นโยบายด้านการพัฒนาสังคมขาดความชัดเจน จึงมีงานและโครงการที่อาจซ้ำซ้อนกับกระทรวงอื่น ขณะเดียวกันกรมและส่วนราชการในสังกัดมหาดไทย เองก็ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน

(2) กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการบริหาร การอำนวยการบริการแก่สาธารณชน การอำนวยการยุติธรรมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ภาษีรายได้และภาษีท้องถิ่นบางประเภท การจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งการบริหารการพัฒนาชนบท จำนวนมากล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ และไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาสังคม

(3) การขาดอำนาจในการตัดสินใจและการขาดเอกภาพทางการบริหารของจังหวัด ทำให้การบริหารงานขาดความคล่องตัวและขาดประสิทธิภาพ

(4) มีงานบางประเภท เช่น กรณี กองงาน กว.กส. ใน สป.มท. และสำนักงานจัดระบบการจราจรทางบกใน สผ.มท. เป็นงานที่ต้องอาศัยทักษะวิชาชีพนอกขอบข่ายการปฏิบัติงานของหน่วยงานกลางระดับกระทรวง นอกจากนี้การแบ่งงานเป็นฝ่ายใน สผ.มท. ยังไม่สอดคล้องกับลักษณะการจัดส่วนราชการในกรมอื่นๆ

(5) การขาดปฏิสัมพันธ์ที่เป็นระบบ กับองค์กรประชาชนและภาคเอกชน ทำให้การวางแผนนโยบายและแผนเป็นการกำหนดจากแนวคิดของข้าราชการประจำ มากกว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(6) การมีขีดความสามารถที่ค่อนข้างจำกัดของสำนักงานจังหวัดในงานด้านการพัฒนา นโยบายและแผนด้านต่างๆ ทำให้การวางแผนพัฒนาจังหวัดไม่อาจคืบรุกไปสู่จุดมุ่งหมายในการพัฒนาเพื่อพึ่งตนเองในระยะยาวให้เกิดผลเต็มที่

2. การบริหารทรัพยากรของกระทรวงมหาดไทย

ลักษณะเด่นที่ชัดเจนของกระทรวงมหาดไทย คือ การใช้ความพยายามในการประสานความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนกำลังคน และการวางแผนงบประมาณให้สอดคล้องกับการวางแผนงาน โดยด้านหนึ่งเป็นการใช้บทบาทของคณะกรรมการวางแผนกำลังคน และคณะทำงานชุดต่างๆ ภายใต้อาณัติของ

ของกองการเจ้าหน้าที่ สป. เป็นจุดประสานและเชื่อมโยงด้านการบริหารงานบุคคล กับอีกด้านหนึ่งใช้บทบาทของคณะกรรมการแผนมหาดไทย ภายใต้อำนาจรับผิดชอบของคณะกรรมการและคณะทำงานชุดต่างๆ ซึ่งมี สผ.มท. เป็นสำนักงานเลขานุการเข้ามาทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบงบประมาณ เป็นผลให้การใช้จ่ายประโยชน์ของบุคลากรเป็นไปตามแผนงานมากขึ้น และการควบคุมงบประมาณของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้แผนตามที่กระทรวงกำหนด ดังจะเห็นได้จากการกรณีการวางแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. 2532 เป็นต้น

จุดเด่นย่อยที่สำคัญคือ ความพยายามในการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานระดับกระทรวง และกรมในสังกัดนับว่าเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีความเข้มแข็งมากขึ้นเป็นลำดับ จนกระทรวงนี้กลายเป็นแกนนำของการจัดตั้งสถาบันเพื่อการพัฒนาข้าราชการฝ่ายพลเรือน ขณะเดียวกันการที่มีคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่างๆ อยู่ภายใต้ร่มเงาของกระทรวงมหาดไทย ทำให้โอกาสในการต่อรองทั้งทางด้านกำลังคนและงบประมาณมีอยู่ค่อนข้างสูง

นอกจากนี้ก็มีความคิดริเริ่มและความพยายามที่จะนำทรัพยากรทางกายภาพในรูปของเทคโนโลยีใหม่มาปรับใช้กับการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น

ข้อจำกัดอันถือเป็นช่องว่างที่ควรปรับปรุงแก้ไข ได้แก่

(1) การขาดการประสานแนวทางและวิธีการร่วมกันของส่วนราชการ ในการพัฒนาบุคลากรระดับต้นและกลางที่ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานทั่วไป

(2) การขาดเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล เจ้าหน้าที่วิเคราะห์โครงการและงบประมาณ ทั้งใน สป.และ สผ.มท. ทำให้การประสานแผนงาน แผนคน และแผนเงินยังทำได้ไม่สมบูรณ์นัก

(3) ขาดระบบและวิธีวิเคราะห์โครงการ และงบประมาณ วิธีติดตามผลการใช้ทรัพยากรและวิธีติดตามและประเมินผลงานที่เหมาะสม

(4) ขาดวิธีการประสานประโยชน์ทั้งด้านการใช้ และบำรุงรักษาทรัพยากรทางกายภาพร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ขณะเดียวกัน อุปกรณ์อันเป็นวิทยาการทันสมัยบางด้าน ก็ยังใช้งานได้อย่างจำกัด

3. กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ

กระทรวงมหาดไทยมีการกำหนดโครงสร้างอำนาจ และระดับในการตัดสินใจที่มีการแบ่งพรมแดนที่ชัดเจนระหว่าง รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดีกรมต่างๆ มีเส้นทางในการกลั่นกรองและวินิจฉัยปัญหาที่นำไปสู่การตัดสินใจเพื่อสั่งการให้ปฏิบัติลงมาถึงระดับกระทรวง กรม กอง จังหวัด ฝ่ายและงาน การตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวงและอธิบดี มักจะเป็นที่ยอมรับจากผู้บริหารระดับกลางและระดับต้นตลอดจนเจ้าหน้าที่ทั่วไป ความขัดแย้งที่เปิดเผยระหว่างปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงกับอธิบดี หรือ กับรัฐมนตรีจึงมีน้อยเมื่อเทียบกับกระทรวงอื่นๆ

อย่างไรก็ดีผู้บริหารระดับผู้อำนวยการกองและหัวหน้าฝ่ายที่มีประสบการณ์มากและมีความสามารถเฉพาะตัวสูงก็มีโอกาสในการเสนอ และพัฒนาทางเลือกต่างๆ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ที่อ้างอิงหลักกฎหมาย หลักเกณฑ์ทางวิชาการ และการศึกษาเปรียบเทียบหรือการวิจัยผลการปฏิบัติงาน เพื่อเสนอแนะทางเลือกที่เหมาะสมในการตัดสินใจของผู้บริหารได้มากพอสมควร

สิ่งที่น่าเป็นห่วงอีกด้านควรปรับปรุงแก้ไข คือ

(1) การขาดระบบฐานข้อมูลที่ครอบคลุมภารกิจหลักและภารกิจรองอย่างสมบูรณ์ และเรียกใช้ประโยชน์ได้ทันทั่วทั้ง ในรูปของศูนย์ข้อมูลมหาดไทย

(2) การวิเคราะห์นโยบาย โครงการ แผนงาน แผนเงิน ยังคงยึดตัวกฎหมายและประสบการณ์เป็นหลัก การพัฒนาทางเลือกในการตัดสินใจ จึงค่อนข้างจะเป็นไปในเชิงอนุรักษ์นิยม

(3) การขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหาจากภายในหน่วยงาน และภายนอกหน่วยงาน อันสืบเนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ในส่วนกลางค่อนข้างมาก ทำให้กระบวนการวินิจฉัยสั่งการถูกผูกขาดได้ง่าย โดยหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

4. กระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับกระทรวง

กระทรวงมหาดไทยประสบความสำเร็จ ในการใช้ประโยชน์ของหน่วยงานวางแผนประสานกับบทบาทของหน่วยงานของ สป.มท. ในการแปลงนโยบายจากระดับมหาดมาเป็นแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ ระยะยาวและระยะสั้น มีวัตถุประสงค์ แนวทาง แผนงาน โครงการและกิจกรรมรองรับ ตามกระบวนการวางแผนที่เป็นระบบ และสอดคล้องประสานกันระหว่างคน เงินและงาน ทำให้ง่ายต่อการชี้แจงข้าราชการ การจัดทำคู่มือและการกำหนดปฏิทินการปฏิบัติงาน เป็นผลดี ต่อการปฏิบัติงานตามแผน และง่ายในการติดตามผลและประเมินผล

นอกจากนี้การที่เป็นกระทรวงที่มีอำนาจมาก และมีโครงสร้างเป็นเครือข่ายกว้าง มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเข้าใจง่าย ทำให้กระทรวงมีบทบาทเป็นแกนประสานกับกระทรวงหลักอื่นๆ มีความพร้อมที่จะปรับตัวได้รวดเร็ว ขณะเดียวกัน ก็มีสำนักงานจังหวัดเป็นองค์กรเชื่อมต่อของตนเองที่จะรับนโยบายและแผนจากส่วนกลางไปสู่การปฏิบัติในส่วนภูมิภาคและเป็นแกนประสานส่วนราชการอื่นๆ ด้วย ส่วนข้อจำกัดสำคัญที่ถือเป็นช่องว่างที่ควรปรับปรุงแก้ไข ได้แก่

(1) จุดมุ่งเน้นของการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยยังคงยึดกฎหมาย และระเบียบแบบแผนเป็นหลักมากกว่าจะคำนึงถึงสภาวะความจำเป็น และความแตกต่างของสภาพพื้นที่หรือปัญหาเฉพาะ ทำให้การปฏิบัติงานขาดความละเอียดอ่อนในการแก้ปัญหาของหน่วยงานระดับปฏิบัติ ขาดความริเริ่มใหม่ที่จะทำให้การพัฒนามีภาวะที่สมดุลระหว่างการพัฒนาทางวัตถุ และพัฒนาทัศนคติของคนให้มีศักยภาพในการพึ่งตนเองมากขึ้น

(2) การประสานความร่วมมือระหว่าง สป. และ สผ.มท. ในการสนับสนุนให้สำนักงานจังหวัดมีฐานะสำคัญ และมีความเข้มแข็งให้เป็นแกนประสานระหว่างแนวทางการพัฒนา จากระดับบนกับการประมวลปัญหาและความต้องการจากหน่วยงานระดับล่าง ทั้งในแง่ของการพัฒนาคุณภาพบุคลากรทางการวางแผนนโยบายและการสร้างขวัญกำลังใจด้านอื่นๆ ยังอยู่ในขอบเขตจำกัด

(3) ขาดการติดตามและประเมินผลเพื่อประโยชน์ในการพัฒนานโยบายและแผน โดยใช้รูปแบบของการวิจัยประเมินผลมาสนับสนุน ทั้งนี้เพราะการขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านนี้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือ สิ่งที่เป็นปรากฏการณ์เช่นเดียวกับระบบราชการไทยโดยทั่วไป คือ ทัศนคติในทางลบต่อการประเมินผลยังมียุ่ค่อนข้างมาก

(4) การใช้ประโยชน์ของระบบการตรวจราชการ เพื่อการแก้ปัญหาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยยังไม่อาจเป็นจริงได้ เพราะฐานะของตำแหน่งและการเข้าดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ยังไม่เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาระบบการของงานด้านนี้ให้เป็นองค์กรรับและส่งข้อมูลป้อนกลับ (feedback) ที่มีคุณภาพ

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบบริหาร

จากสภาพปัญหาดังกล่าว รายงานวิจัยฉบับนี้ ได้เสนอข้อเสนอแนะหลัก ในการปรับปรุงการบริหารของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งสิ้นรวม 7 ข้อเสนอ ในข้อเสนอดังกล่าว ผู้วิจัยได้พยายามชี้ให้เห็นถึงวิธีการนำเอาข้อเสนอดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติในระยะสั้น รวม 18 ประการ และในระยะยาวอีก 15 ประการ

ข้อเสนอหลักทั้ง 7 ประการประกอบด้วย

1. กระทรวงมหาดไทย จำเป็นต้องเร่งดำเนินการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการในสังกัด ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อันเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะงานที่ปฏิบัติอยู่ เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของกรมปฏิบัติการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ขณะเดียวกัน เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ ก็จะต้องเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไข ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 19 ซึ่งจะเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม วิธีทำนี้จะทำให้การกำหนดภารกิจของกระทรวงและกรมเป็นไปโดยชัดเจน เป็นการง่ายสำหรับส่วนราชการในการกำหนดและปรับภารกิจให้สอดคล้องกันมากขึ้น

2. กระทรวงมหาดไทย ควรเร่งรัดด้วยวิธีการต่างๆ ในการเสริมสร้างให้จังหวัดควบคุมการบริหารงานของส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงหลักอื่นๆ ได้อย่างแท้จริง ในขณะเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยจำเป็นต้องระงับการจัดตั้งหน่วยงานในระดับเขตและระดับภาคของบรรดากรมต่างๆ ในสังกัดมหาดไทยโดยสิ้นเชิง

นอกจากนั้น เพื่อให้การบริหารงานในระดับจังหวัด มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจทางการบริหารจากส่วนกลางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ทางด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริการงานที่เกี่ยวข้องเนื่องด้านอื่นๆ ให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอยู่ โดยกฎหมายหรือโดยการมอบหมาย โดยจะต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีมาตรฐานเดียวกัน

3. เพื่อให้การปฏิบัติงานของ สป.มท. และสนพ.มท. เป็นไปในแบบแผนกำลัง และเพื่อให้การประสานงานด้านการบริหารทั่วไประหว่างการบริหารงานด้านการวิจัยและพัฒนาเป็นไปได้อย่างเต็มที่ ควรมีการปรับโครงสร้างองค์กร และแนวทางการพัฒนาบุคคลไปพร้อมกัน วิธีการนี้จะช่วยให้หน่วยงานทั้งสองมีสมรรถนะและความพร้อมในการกลั่นกรอง วิเคราะห์ข้อมูล รับฟังและกลั่นกรองข้อคิดเห็น จากหน่วยงานระดับปฏิบัติการ องค์กรประชาชน และภาคเอกชนได้มากยิ่งขึ้น

4. กระทรวงมหาดไทย จะต้องดำเนินงานอย่างจริงจังและมีวิธีปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ที่จะผลักดันให้ส่วนราชการต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการพัฒนาสังคม และการอำนวยความสะดวกระบบข้อมูลและวางระบบการประสานการจัดเก็บ และใช้ประโยชน์ข้อมูลของหน่วยงาน โดยให้สนพ.มท. เป็นศูนย์กลางประมวลข้อมูล สำหรับใช้ในการบริหาร การวางแผน และการพัฒนาในส่วนองกระทรวงมหาดไทย ทั้งในรูปของเอกสารและการใช้คอมพิวเตอร์

5. กระทรวงมหาดไทยโดยผู้บริหารระดับสูง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะต้องให้ความสำคัญต่อการกระบวนกรในการตรวจติดตามผล และประเมินผลการปฏิบัติงานในงาน โครงการ และกิจกรรมต่างๆ อย่างจริงจัง ด้วยการจัดระบบเสียใหม่ ที่มีได้มุ่งเน้นเฉพาะการติดตามในเชิงปริมาณหรือความถูกต้องตามระเบียบ แต่จะเป็นการประเมินผลในเชิงคุณภาพของการปฏิบัติงานในเชิงของการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่จะตกกระทบต่อประชาชน การวิเคราะห์ผลได้ผลเสียทางสังคม (social cost and benefit) อย่างจริงจัง

6. กระทรวงมหาดไทยในฐานะแกนกลางสำคัญของคณะกรรมการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นควรใช้พลังผลักดันให้การจัดตั้งศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด ตามนโยบาย กชช. เป็นไปอย่างได้ผลและเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เพราะองค์กรนี้จะเป็ประโยชน์ต่อการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นในระยะยาว

7. กระทรวงมหาดไทย จะต้องผลักดันให้เป้าหมายในการส่งเสริมให้องค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน (Nongovernmental Organization) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทได้อย่างเต็มที่ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาชุมชนต่างๆ ด้วยตนเองได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งแนวคิดในการดำเนินงานด้านนี้ของกระทรวงมหาดไทยมีอยู่แล้ว แต่ไม่ได้มีการผลักดันให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง

9. กระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูป

กระทรวงศึกษาธิการเป็นหนึ่งในกระทรวงหลักของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมของกระทรวงซึ่งมีหน้าที่ดูแลการศึกษา การศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม ตาม ปว.216 เป็นงานที่มีขอบข่ายกว้าง และที่สำคัญคือ ภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการที่มีผลโดยตรงต่ออนาคตของชาติ ในด้านการพัฒนาทางสังคม จิตใจ วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง

อย่างไรก็ตาม แม้กระทรวงศึกษาธิการจะมีกิจกรรมและผลงานที่เป็นคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติ และสังคมนานาประการ กระทรวงศึกษาธิการก็ไม่ได้ต่างจากหน่วยงานราชการอื่นๆ ในประเทศไทยในแง่ที่มีปัญหาและอุปสรรค ในการที่จะดำเนินนโยบาย และกิจกรรมของตน ให้บรรลุเป้าหมายอย่างเต็มที่สมบูรณ์ ปัญหาต่างๆ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการเผชิญอยู่นั้น มีทั้งปัญหาเรื่องโครงสร้าง กฎ ระเบียบ ปัญหาเรื่องการบริหารภายใน ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ปัญหาเรื่องงบประมาณ แผนงานและการนำไปปฏิบัติ บุคลากร ข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นฐานในการตัดสินใจเป็นต้น ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ แยกศึกษาวิเคราะห์ห่อหุ้มอย่างเป็นระบบ เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางต่อการเสนอแนะการพัฒนาปรับปรุงทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

สภาพแวดล้อมทางการบริหาร : ผลกระทบต่อการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ

ปัญหาการศึกษาของไทย

1) ปัญหาด้านการจัดการศึกษา ได้แก่ (1) ขาดความเสมอภาคทางการศึกษา โอกาสทางการศึกษาระหว่างในเมืองกับชนบทแตกต่างกัน (2) ขาดความเสมอภาคในการให้บริการทางการศึกษา เยาวชนและประชาชน ในชนบทไม่ได้รับบริการทางการศึกษาเท่าที่ควร (3) การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนยังไม่เกื้อกูลกับภาวะทางสังคม และความต้องการของสังคม

2) ปัญหาด้านคุณภาพทางการศึกษา ได้แก่ (1) มาตรฐานและคุณภาพของสถานศึกษาในชนบท และในเมืองไม่เท่าเทียมกัน (2) นักเรียนในชนบทในระดับประถมศึกษา และก่อนประถมศึกษายังมีอัตราการตกชั้นสูง (3) การเรียนการสอนยังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตร (4) อุปกรณ์การเรียนการสอนที่ใช้ในโรงเรียนชนบทไม่ได้รับการปรับปรุงและพัฒนาให้ดีขึ้น

3) ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ได้แก่ (1) เยาวชนและประชาชนในชนบทไม่ได้รับรู้ และเข้าใจเพียงพอในเรื่องการรักษาสุขภาพอนามัย (2) เยาวชนและประชาชนในชนบทไม่ได้รับการส่งเสริมแนะนำในเรื่องการกีฬา และโภชนาการเท่าที่ควร

4) ปัญหาการบริหารงานการศึกษา ได้แก่ (1) หน่วยงานที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่เอื้ออำนวยในการใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาร่วมกัน เกิดการสูญเปล่าด้านอาคารสถานที่อัตรากำลังและเวลา (2) การบริหารงานยังมีลักษณะรวมอำนาจไว้ในส่วน

กลาง ทั้งๆ ที่การปฏิบัติงานส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่หรือส่วนภูมิภาค (3) การจัดระบบบริหารของกรมต่างๆ มีลักษณะแตกต่างกันไป ทำให้เกิดปัญหา ในการประสานงานและการเข้าช้อนในการปฏิบัติงาน (4) ระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลยังไม่ชัดเจน มีลักษณะของการปฏิบัติงานเป็นรายการไม่เป็นระบบ ขาดองค์การรองรับที่มีประสิทธิภาพ ขาดเครื่องมือและมาตรการในการตรวจ ติดตาม และ ประเมิน ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ และไม่อาจสะท้อนถึงการปฏิบัติงานตามนโยบายของ กระทรวงได้ (5) ระเบียบและมาตรการควบคุมต่างๆ ของรัฐ ไม่เอื้ออำนวยในการให้เอกชน หรือ องค์การอิสระ เข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการทางการศึกษา ขณะเดียวกันรัฐดำเนินการจัดการศึกษาที่เข้าช้อนและเป็นการแข่งขันลงกับภาคเอกชน

5) ปัญหาด้านการบริหารและสนับสนุน ได้แก่ (1) การจัดสรรงบประมาณในส่วนภูมิภาค ขาด การประสานด้านการวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกันในจังหวัด จึงทำให้ไม่สามารถนำแผนงานมาใช้กำกับ ดูแลให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐได้ (2) หน่วยงานในส่วนภูมิภาค ขาดการประสานด้านการวางแผน การปฏิบัติงานร่วมกันในจังหวัด จึงทำให้ไม่สามารถนำแผนงานมาใช้กำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบายของ รัฐได้ (3) กรม กองต่างๆ ไม่ให้ความสนใจกับแผนที่ส่วนภูมิภาคเสนอเข้ามา

6) ปัญหาด้านอื่นๆ ได้แก่ (1) ขาดเอกภาพทางด้านการบริหาร ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม (2) ระบบข้อมูลสารสนเทศยังไม่ได้รับการพัฒนา และขาดเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพสูงพอ ทำให้การแก้ปัญหาหรือ พัฒนางานด้านอื่นๆ ไม่เป็นไปตามเป้าหมายและขาดการสนับสนุนที่เพียงพอ

สภาพแวดล้อมทางการเมือง กระทรวงศึกษาธิการได้รับการกระทบจากสภาพความผันผวนและ เปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งทำให้นโยบายการศึกษา องค์การ การพัฒนาถูกกระทบด้วย คือ การถูก แย่งชิงหน่วยงานโดยกระทรวงอื่น แต่ขณะเดียวกันการถูกตัดยอด หรือถูกโค่นล้มก็มีสาเหตุมาจากสภาพ ของแรงกดดันศูนย์กลางของกระทรวงศึกษาธิการเองด้วย ซึ่งเป็นลักษณะปกติขององค์การราชการ

นอกจากนี้ ผลจากที่สภามหาวิทยาลัยของไทยเสรีมากขึ้น โดยเฉพาะหลัง 14 ตุลาคม 2516 ทำให้ เกิดอำนาจต่อรองมากขึ้น ครุกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใหญ่ มีอำนาจต่อรองสูง โดยเฉพาะที่เป็นครู ผู้นำ มีความสัมพันธ์กับนักการเมือง เช่น เป็นหัวคะแนน ทำให้เกิดอำนาจต่อรอง จนบางครั้งจะเป็น การใช้กฎหมาย ทำให้เกิดปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่มีข้อจำกัด มีผลกระทบต่อการบริหาร การแต่งตั้งโยกย้าย มีส่วนนำโดยตัวแปรทางการเมืองมากขึ้น

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ จากการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการ ล่าสัตว์ เข้าสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ขณะเดียวกันก็เริ่มมีการตั้งเป้าที่จะเป็นประเทศ อุตสาหกรรมเกิดใหม่ (Newly Industrialized Countries - NICs) ทำให้มีการใหม่โรงถึง ความสำคัญของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีขั้นสมัย ซึ่งจำเป็นต่อสังคม อุตสาหกรรมยุคใหม่คือ สมอกล อันเป็นแนวโน้มของโลกสมัยใหม่ ทำให้เกิดความพยายามในการปรับตัว เพื่อให้ทันกับวิวัฒนาการโลก

อย่างไรก็ตาม จุดสำคัญอยู่ที่ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ต่อนโยบายการปฏิบัติและการพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการ การขยาย ปรับ แก้ไข หลักสูตรของโรงเรียนและวิทยาลัย เพื่อตอบสนองต่อนโยบาย ความต้องการของตลาด และปัญหาต่างๆ เช่น ความยากจน

สภาพแวดล้อมทางสังคม เช่น ความคิดที่จะพัฒนาเมืองหลัก การพยายามกระจายความเจริญออกไปในภูมิภาค เพื่อให้เกิดชุมชนเมืองที่ใหญ่ขึ้น ไม่ใช่มากระจุกตัวที่กรุงเทพฯ การขยายชุมชนเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ ฯลฯ ได้ก่อให้เกิดบรรยากาศความตื่นตัวต่อการแสวงหาความรู้ การศึกษาเล่าเรียนของประชาชนในภูมิภาคมากขึ้น ระยะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 - 2518 วิทยาลัยเทคนิคขยายเพิ่มขึ้น การศึกษาระดับอุดมศึกษาขยายตามไปด้วย

อิทธิพลจากภายนอก ประเทศไทยได้รับความคิดและแนวทางการพัฒนาการศึกษามามากพอสมควรจาก UNESCO สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย เป็นต้น ซึ่งมีการตกลงหรือความร่วมมือทางภาคีเกี่ยวกับการศึกษากับประเทศต่างๆ เช่น ในส่วนของสหรัฐอเมริกานั้น USOM ได้ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค ให้ทุนการศึกษา ให้ความช่วยเหลือกรมการฝึกหัดครู และ World Bank มีบทบาทสูงในการให้เงินเพื่อการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา ก็มีบทบาทไม่น้อยต่อการพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Legal Mandate)

ตามข้อ 23 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ข้อ 23) กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ การศาสนา และการวัฒนธรรม

ในส่วนสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ และเป็นเจ้าหน้าที่ของปลัดกระทรวงในการควบคุมราชการประจำในกระทรวง และกำกับ เร่งรัด ติดตาม ผลการปฏิบัติราชการ ตลอดจนการบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการรองจากรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่โดยอาณัติทางการเมือง (Political Mandate)

อาณัติทางการเมืองทั่วไป ได้แก่ (1) การกล่อมเกลารับรู้ทางการเมือง (Political Socialization) กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่สำคัญ คือ การอบรมสั่งสอนให้ประชาชนมีค่านิยมทัศนคติที่สอดคล้องกับกระบวนการสร้างชาติไทย และ (2) ความมั่นคงของชาติ กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ในการผสมผสานกลมกลืนชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะทางจังหวัดชายแดน เพื่อสกัดกั้นอิทธิพลของวัฒนธรรม ศาสนา และอุดมการณ์ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ

นอกจากนี้ ยังมีอาณัติทางการเมืองจากรัฐบาลและที่ประสานกับหน่วยงานอื่น กล่าวคือ โครงการซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล คือ โครงการพัฒนาชนบท และโครงการซึ่งเริ่มโดยหน่วยราชการอื่น แต่ต้องขอความร่วมมือจากกระทรวงศึกษาธิการ เช่น โครงการพัฒนาออยตุง

หน้าที่ที่อยู่นอกกฎเกณฑ์ของราชการ (Extra-Bureaucratic Mandate) ถือเป็นอาณัติทางการเมืองในอีกรูปแบบหนึ่ง ได้แก่ (1) การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง

ข้าราชการ (2) การสร้างสถานศึกษา การของบประมาณ การสร้างสนามกีฬา (3) ในยุค การเลือกตั้ง ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ครู อาจถูกขอให้ช่วยหาเสียง เป็นหัวคะแนน หรือ แม้ระดับอธิบดี ก็อาจถูกขอร้องให้ช่วยเสริมในการเลือกตั้ง (4) การถูกขอร้องให้ฝากลูกฝากหลาน เข้าโรงเรียน โดยเฉพาะจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นักการเมือง ผู้ทรงอิทธิพล ทำให้ยากที่จะรักษามาตรฐานและคงไว้ซึ่งความยุติธรรมของระบบ

โครงสร้างและการจัดองค์กร

ก. ปัญหาโครงสร้างและการจัดองค์กรภายในกระทรวงศึกษาธิการ มีดังนี้

1) ความใหญ่โตของกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการประกอบด้วยหน่วยงานระดับกรม 15 กรม ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก ซึ่งยากต่อการบังคับบัญชาและประสานงานของรัฐมนตรี ซึ่งมีเลขานุการรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางการบริหาร สั่งการ กระทรวงศึกษาธิการเปรียบเสมือน 14 องค์ชาย (ไม่นับ เลขานุการรัฐมนตรี) ทำให้กิจกรรมของกระทรวงศึกษาธิการครอบคลุม เนื้อหาและขอบเขตกว้างไกล ประกอบกับการขาดกฎหมายหลักซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท เช่น สำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งมีหน้าที่ในการ ประสาน งานและบังคับบัญชาให้การดำเนินงานกระทรวงเป็นไปตามกฎหมาย ไม่สามารถจะกระทำหน้าที่ ได้สัมฤทธิ์ผล เพราะในความเป็นจริง สำนักงานปลัดกระทรวงไม่มีอำนาจบังคับบัญชาอย่างแท้จริง

2) ความอิสระของกรม กระทรวงศึกษาธิการมีลักษณะ เป็น 14-15 กระทรวง ซึ่งรวมกันอยู่อย่าง หลวมๆ โดยสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่ไม่ได้เต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ไม่สามารถมีแผนกลางที่ สัมฤทธิ์ผล กองแผนงานของกรมต่างๆ มี 9 กอง ใน 9 กรม กองแผนงานของสำนักงานปลัดกระทรวง ก็ทำหน้าที่ได้ดีเฉพาะแผนของสำนักงานซึ่งเป็นงานในฐานะกรม ส่วนงานในฐานะกระทรวงทำได้ไม่ดีนัก

ข้อสำคัญคือ หลายกรมมีกฎหมายของตนเองตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง เช่น สำนักงานคณะกรรมการ ประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา วิทยาลัยครู 36 แห่ง หรือไม่ต่างก็ บัญญัติอำนาจกันเอง เพราะไม่มีกฎหมายที่แน่ชัดในเรื่องอำนาจ

3) โครงสร้างและการจัดองค์กรที่ไม่สอดคล้องกัน กระทรวงศึกษาธิการมีเพียงสำนักงานปลัด กระทรวงเท่านั้นที่มีหน่วยงานส่วนภูมิภาคคือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ส่วนกรมอื่นๆนั้น ไม่มีหน่วยงานส่วนภูมิภาค แม้จะมีกิจกรรมที่อยู่ในส่วนภูมิภาครวมทั้งมีสถานศึกษาที่ส่วนภูมิภาค ก็ตาม

4) ปัญหาการซ้ำซ้อนของหน่วยงานและกิจกรรม กรมต่างๆ ขยายกิจกรรมของตนโดยมีเหตุผลมา สนับสนุน เพราะงานอันใดก็ตามที่มีส่วนเสริมสร้างความเจริญให้แก่ชาติในด้านการศึกษา การศาสนา ศิลป และวัฒนธรรม ย่อมยากที่จะตัดค้าน ดังนั้น การเพิ่มกิจกรรมเพื่อผลทางงบประมาณและบุคลากร และเป็นการสร้างความเบ็ดเสร็จให้แก่องค์กร ผลที่ตามมาก็คือ การขาดการประสานงาน การสิ้นเปลือง งบประมาณ บุคลากร เวลา ข้อสำคัญที่สุดคือ นำไปสู่ความคิดการแยกตัวออกเป็นอิสระ

5) ปัญหาเรื่องการประสานงาน การประสานงานในระดับตั้งภายในกรมไม่มีปัญหามากนัก แต่ การประสานงานระดับแนวนอน ระหว่างกรมนั้นยังไม่ได้เท่าที่ควร และสำนักงานปลัดกระทรวงก็ไม่

สามารถทำหน้าที่นี้ได้ เพราะในแง่โครงสร้างทำให้อำนาจของศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ ทำหน้าที่ดังกล่าว ได้ด้วยผลความลำบาก

6) ปัญหาเรื่องแรงหนีศูนย์กลาง (centrifugal force) เนื่องจากความมีอิสระของกรม โดยเฉพาะกรมที่เกี่ยวกับการศึกษาที่มีการสอน ขณะเดียวกันความเบ็ดเสร็จในตัวและการขยายงานโดย ไม่มีการขีดเส้นจำกัด ทำให้เกิดความพยายามแยกตัวออกจากกระทรวงศึกษาธิการ

7) ปัญหาเรื่องระบบบริหารบุคลากร ปัญหาเรื่องบุคลากรที่เป็นครู แต่อยู่ภายใต้กฎหมายหรือ ระบบบริหารบุคลากรที่ต่างกันนั้น เป็นเรื่องของระบบการศึกษาทั้งระบบ กล่าวคือ ครูอยู่ภายใต้ระบบ ศึกษาธิการนั้น มีระบบ ก.ค. (2523) ก.พ. (2518) ก.ม. (2507) ก.ท. (2506-2518)

8) ปัญหาเรื่องข้อมูลรวม ข้อมูลที่ดีต้องเริ่มจากการเสนอข้อมูลพื้นฐาน ข้อมูลจากการวิจัย การ เก็บรักษาข้อมูล และการดึงข้อมูลมาใช้เพื่อประกอบในการบริหาร การวางแผนนโยบาย และการตัดสินใจ กระทรวงศึกษามีศูนย์สารสนเทศ และมีความพยายามเชื่อมข้อมูลของกรมต่างๆ แต่ปัญหาอยู่ที่ตัว ข้อมูลที่ให้น่า โดยกรมถูกต้องใกล้เคียงความจริงแค่ไหนเพียงใด เพราะปรากฏข้อมูลที่ขัดแย้งกันระหว่าง หน่วยงาน เช่น สปช. และกรมสามัญศึกษา

9) ปัญหาเรื่องปรัชญาและอุดมการณ์การศึกษา นักการศึกษาต่างความเห็น ต่างทฤษฎี ต่างสำนัก มีมาก คำถามสำคัญคือ การศึกษาเพื่อใครและทำอย่างไร เป็นเรื่องสำคัญ การศึกษาเพื่อสังคม เพื่อ ระบบราชการ เพื่อพัฒนาสร้างปัจเจกบุคคลหรือเป็นผลรวมทั้งหมด เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันไม่สิ้นสุด การ หาดุลยภาพเป็นเรื่องยาก และหาข้อยุติเป็นเรื่องที่แทบจะเหลือวิสัย

ข. ปัญหาที่เกิดจากระบบราชการ มีส่วนสร้างหรือเสริมปัญหาของกระทรวงศึกษาด้วย ดังนี้คือ

1) การไม่สอดคล้องของระบบบริหารการศึกษากับระบบราชการแผ่นดิน ตาม ปว. 218 (พ.ศ. 2515) ระบุไว้ในข้อ 3 ว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น แต่ระบบการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษา ซึ่งมี 14 กรม (ไม่นับเลขานุการ รัฐมนตรี) มีเฉพาะสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้นที่มีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค แม้กรมต่างๆ จะมี กิจกรรมและการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคอย่างมากก็ตาม

แต่ที่สำคัญก็คือ ตาม ปว. 216 (พ.ศ. 2515) ในระบบบริหารราชการส่วนกลางทุกกระทรวงและ ทบวง สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ในกรณีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปว. 218 กลับระบุว่าตัวแทน ของกระทรวงและทบวงกรมให้อยู่ในฐานะผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ดังนั้น ศึกษาธิการ จังหวัดและอำเภอขึ้นอยู่ไปยังดับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย แทนที่จะขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี

2) การเสริมความไม่สามารถคุมแผน และงบประมาณ สำนักงานปลัดไม่สามารถจะคุมแผนของ กระทรวงและของแต่ละกรมให้สอดคล้องกัน รวมทั้งไม่สามารถคุมงบประมาณของกรม แต่ถ้าสำนักงาน ปลัดกระทรวงพยายามคุมแผน ก็คงจะไม่สำเร็จผลตามคาด เพราะ สป. ต้องการรักษาไว้ซึ่งรูปแบบ การติดต่อเรื่องแผนและงบประมาณกับกรม โดยกรมแต่ละกรม แทนที่จะติดต่อกับกระทรวง

3) การขาดอำนาจบังคับบัญชาของตัวแทนกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการมีข้าราชการส่วนภูมิภาค คือ ศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ แต่ในระดับตำบลไม่มีคนของสำนักงานปลัดกระทรวง โครงการพัฒนาชนบท ซึ่งมีครูสังกัด สปช. แต่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาของศึกษาธิการอำเภอ ทำให้บทบาทของกระทรวงศึกษาธิการในงานพัฒนาชนบทระดับตำบลอยู่นอกการบังคับบัญชา และควบคุมดูแลของตัวแทนกระทรวง จนเกิดประเด็นข้อขัดแย้งภายใน เมื่อมีความพยายามที่จะให้มีศึกษาธิการตำบลขึ้นมา จนถูกกรม. ระเบียบโครงการ

4) การถูกหน่วยงานอื่นแย่งงาน งานด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม เป็นเรื่องที่ยากจะคัดค้านถ้ามีผู้พยายามส่งเสริมงานดังกล่าว เพราะไม่สามารถชี้ให้เห็นผลเสียได้

5) การไม่สามารถประสานกับทบวงมหาวิทยาลัยได้เต็มสมบูรณ์ ความแตกต่างที่สำคัญคือเรื่องปรัชญา การสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย ใช้วิธีการทดสอบเนื้อหาหรือความรู้ตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้ ผู้ที่ทำข้อสอบได้คือรู้เนื้อหาที่กำหนดไว้ก็จะสอบได้ ผู้ที่ทำข้อสอบไม่ได้ก็ถูกตัดสินให้ตก ดังนั้น ถ้ามีการเตรียมตัวดี มีการเรียนพิเศษ มีการเก็งข้อสอบถูกต้อง ก็อาจสอบได้ ไม่ใช่วัดเฉพาะจุดปลายโดยดูจากการรู้เนื้อหา

ค. ปัญหาที่เกิดจากการเมืองและตัวแปรนอกกระบวนการ

1) การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงโดยรัฐมนตรี การแต่งตั้งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี และรองอธิบดี เป็นอำนาจรัฐมนตรี ทำให้ปลัดกระทรวงไม่สามารถให้คำแนะนำในแง่การบริหารบุคลากร

2) อำนาจการเมืองและการต่อรอง การใช้อิทธิพลและอำนาจต่อรองทางการเมืองเกิดขึ้นหลังระบบการเมืองเปิด คือ หลัง 14 ตุลาคม 2516 ครูผู้นำหรือครูผู้ทรงอิทธิพลโดยเฉพาะที่มีฐานในท้องถิ่นมีอำนาจต่อรองทางการเมืองมาก เพราะมีความสัมพันธ์อันดีกับนักการเมือง เช่น เป็นหัวหน้าเหน็บให้ หรือครูลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. เสียเอง

3) ความปั่นป่วนของการบริหารและการปฏิบัติงานเนื่องจากตัวแปรทางการเมืองเกี่ยวพันกับข้อ 2 ก็คือ การที่มีนักการเมืองเข้ามาบริหารกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้เกิดการพยายามปรับตัวของข้าราชการบางคนบางกลุ่ม มีการเอาอกเอาใจนักการเมืองผู้บังคับบัญชา เป็นการหาเส้นสาย เพื่อการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง พร้อมๆ กับการกำจัดศัตรูหรือคู่แข่งของตน ทำให้ระบบเกิดความวุ่นวาย เนื่องจากการใช้ระบบการเมืองในการจัดสรรตำแหน่ง (Spoil system) มากกว่าระบบคุณธรรม ทำให้เกิดการเสียขวัญเสียกำลังใจในการปฏิบัติ เกิดปัญหาเรื่องการบริหารงาน

4. หน้าที่โดยอาณัติทางการเมือง มีผลทำให้งานปกติของกระทรวงถูกกระทบได้ทั้งในแง่เวลา ทรัพยากรและบุคลากร ทำให้งานหลัก งานประจำ ถูกถ่วงให้ช้าลง ทำให้แผนถูกบิดข้อสำคัญ เป็นการแทรกแซงการปฏิบัติงานของกระทรวง

5. ผลกระทบจากอิทธิพลนอกกระบวนการ (Extra-bureaucratic Mandate) เช่น การแต่งตั้ง โยกย้าย โอน ข้าราชการและครู การรับฝากเด็กเข้าโรงเรียน ฯลฯ

การตัดสินใจนโยบาย

ในแง่การคุมแผนนั้น เนื่องจากขอบข่ายงานกว้าง หน่วยงานใดเสนออะไรมาก็สามารถจัดเข้าในกรอบได้ ถ้าจะให้จัดระดับความสำคัญก็ไม่มีข้อมูลพอ ผลสุดท้ายมีความจำเป็นในการกระจายอำนาจการจะยับยั้งหรือสนับสนุนให้กรมทำบางเรื่องนั้น ต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของปลัดกระทรวงซึ่งมีต่ออธิบดี ซึ่งเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมาก กลไกของการควบคุมคือที่ประชุมอธิบดี โดยรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งมีเรื่องของกองแผนงานของสำนักงานปลัดกระทรวงเข้ามา มี การตั้งคณะกรรมการนโยบายและแผนโดยมีกองแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวงเป็นเลขานุการ อย่างไรก็ตามก็คงเป็นเรื่องกว้างๆ การวิเคราะห์เจาะลึกเรื่องแผนงานของหน่วยงานโดยละเอียด คงกระทำไม่ได้ ขาดทั้งบุคลากรและความรู้ทางเทคนิค ผลสุดท้ายก็คงปล่อยให้ต่างกรมต่างดำเนินงานของตน การตั้งสำนักนโยบายและแผนในสำนักงานปลัดกระทรวง เป็นความพยายามที่จะคุมแผนให้มีความสอดคล้องกัน แต่จะได้ผลมากน้อยเพียงใดจะต้องดูกันต่อไป

ในแง่การคุมงบประมาณนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงมีบทบาทน้อยมาก เพราะในแง่โครงสร้างและการจัดองค์กรของระบบงบประมาณนั้น กรมเป็นหน่วยหลัก เพราะฉะนั้น อธิบดีหรือกรมจะติดต่อส่งป. โดยตรงซึ่งย่อมปลอดจากการควบคุมของสำนักงานปลัดกระทรวง ผลที่ตามมาก็คือ กรมมีฐานะเป็นกระทรวงในแง่งบประมาณ

ในส่วนของการควบคุมบุคลากร ซึ่งได้แก่ การบริหารบุคลากร ทางสำนักงานปลัดกระทรวงไม่สามารถจะกระทำได้ เพราะในแง่โครงสร้างและการจัดองค์กรนั้น ปลัดกระทรวงมิได้มีอำนาจแต่งตั้งอธิบดี หากแต่เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว การไม่สามารถให้คุณให้โทษได้ย่อมทำให้ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาซึ่งก็ต้องอาศัยความเกรงใจและความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือความใกล้ชิดของปลัดกระทรวงที่มีต่อตัวรัฐมนตรี ซึ่งในแง่นี้ อธิบดีกรมต่างๆ ก็สามารถสร้างสายสัมพันธ์ดังกล่าวได้

ในแง่การบริหารงานการศึกษา ส่วนภูมิภาคนั้น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคและเป็นตัวแทนกระทรวงแต่ขาดอำนาจบังคับบัญชา สถานะด้อยกว่าครูซึ่งสังกัดกรมอื่นและเป็นข้าราชการส่วนกลาง ขาดงบประมาณและบุคลากรและทรัพยากรกายภาพ การวินิจฉัยสั่งการที่จะให้ทำหน้าที่ประสานงานด้านการศึกษากระทำไปตามประเพณีปฏิบัติ แต่กระบวนการปฏิบัตินโยบายมีปัญหาอย่างยิ่ง

ในส่วนของแต่ละกรมนั้น การวินิจฉัยสั่งการมีทั้งกรณีที่ต้องและกรณีผิดพลาด ซึ่งคงประเมินยากในภาพรวม ยกเว้นแต่จะมีการศึกษาวิเคราะห์เจาะลึกเฉพาะกรม โดยทั่วไปกล่าวได้ว่าขาดข้อมูลและคงทำให้เสียทรัพยากรพอสมควร ถ้าจะสรุปกล่าวโดยสรุป กล่าวได้ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงยังทำหน้าที่ได้ไม่สมบูรณ์ในแง่การวินิจฉัยสั่งการ เพื่อประสานการทำงานของกระทรวง การพยายามปรับปรุงในสำนักงานปลัด เช่น การตั้งสำนักงานขึ้น 5 สำนัก การเสนอโครงการศึกษาธิการตำบล เป็นการสะท้อนความพยายามที่จะปรับปรุงหน่วยงานและการปฏิบัติการ เป็นต้น

กระบวนการปฏิบัตินโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

พอจะวิเคราะห์หน่วยงานตัวอย่างได้ในลักษณะกว้างๆ ว่า มีกระบวนการปฏิบัตินโยบายได้ผลมากน้อยเพียงใด โดยการประเมินเปรียบเทียบระหว่างจุดมุ่งประสงค์ของนโยบายที่ตัดสินใจกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่า มีช่องว่างมากน้อยเพียงไร ตัวอย่างของหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีปัญหาเรื่องการนำไปปฏิบัตินั้นได้แก่ กรณีการใช้กีฬาเพื่อการศึกษา การศาสนา และศิลปวัฒนธรรม แต่ปรากฏว่ามีปัญหาเรื่องการรักษานักกีฬากีฬาของท้องถิ่น (เนื่องจากปัญหาเรื่องเศรษฐกิจและการย้ายไปเป็นครูในท้องถิ่นอื่นตามระเบียบปฏิบัติของกรมและกระทรวง) ในกรณีดังกล่าวกระบวนการปฏิบัตินโยบายประสบความสำเร็จในแง่การหาคนไปฝึกกีฬา แต่ไม่ประสบความสำเร็จในแง่การกลับมาประจำอยู่ในท้องถิ่นนานๆ ตามจุดมุ่งหมาย

กระบวนการปฏิบัติการของสำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวงในฐานะกระทรวงกล่าวคือ ในฐานะที่เป็นองค์กรกลางเพื่อประสานให้เกิดการปฏิบัติการของกรมต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารการศึกษา การศาสนาและศิลปวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงไม่มีอำนาจในการให้กรมต่างๆ ทำแผนตามแนวทางที่มองทั้งกระทรวง หากแต่แต่ละกรมดำเนินการเอง กองแผนงานของสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งพยายามกระทำหน้าที่ในฐานะกระทรวง ไม่สามารถปฏิบัติการได้โดยสัมฤทธิ์ผล ดังนั้น นโยบายการศึกษาของชาติ จึงเป็นนโยบายที่เด่นตามแผนของแต่ละกรม

การประสานการปฏิบัติการหรือการปฏิบัตินโยบายในภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ ในแง่ความเป็นจริง สองหน่วยงานดังกล่าว ไม่สามารถปฏิบัติการประสานการปฏิบัตินโยบายการบริหารการศึกษา การศาสนา ศิลปและวัฒนธรรมได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาโครงสร้างและการจัดองค์กร การขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ โดยแต่ละกรมก็ทำหน้าที่ในลักษณะแนวดิ่ง แต่ยังไม่มีการประสานนโยบายและการปฏิบัติในลักษณะแนวนอน

ปัญหาก็คือ การปฏิบัติการหรือปฏิบัตินโยบายซึ่งประสบความสำเร็จของแต่ละหน่วยงานคือ แต่ละกรม โดยขาดการบูรณาการ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลรวมของแต่ละกรมจะถือเป็นผลของกระทรวง และผลแห่งชาติได้หรือไม่ หรือว่าจะต้องมีการบูรณาการในระดับแผนและการปฏิบัติในลักษณะที่มีการประสานและมีปฏิสัมพันธ์อย่างเข้มข้น

การไม่สามารถประสานแผน ประสานงบ และบุคลากรในระดับแนวนอน ยังมีผลสำคัญคือ การบริหารบุคลากรและงบประมาณผิดพลาดได้ การที่มีการตั้งข้อสงสัยว่าบางหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ อาจมีบุคลากรเกินความจำเป็นแปดหมื่นถึงหนึ่งแสนคน และอาจมีจำนวนนักเรียนคลาดเคลื่อน กล่าวคือ เกินจากจำนวนจริงประมาณเจ็ดแสนคน ย่อมทำให้การจัดสรรงบประมาณถูกบิดเบือนแทนที่จะนำเงินส่วนที่เกินไปใช้ในหน่วยงานหรือโครงการอื่น ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ และยังมีผลทำให้การปฏิบัติการหรือการปฏิบัตินโยบายของกระทรวง คือการศึกษาของชาติผิดเป้าหมายอย่างน่าเสียดาย

การบริหารทรัพยากร

การบริหารทรัพยากรมนุษย์

ความพอเพียงของกำลังคน กำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการทั้งข้าราชการและลูกจ้างประจำ มีประมาณห้าแสนหกหมื่นคน ซึ่งเป็นจำนวนมหาศาลเมื่อเทียบกับกระทรวงอื่น ข้าราชการครูกระจายตามโรงเรียนต่างๆ ทั่วราชอาณาจักร ซึ่งถ้ามองจากตัวเลขคงจะต้องสรุปว่า ด้วยกำลังบุคลากรอันมหาศาลนี้ ถ้ามีการบริหารอย่างถูกต้อง น่าจะมีความเพียงพอต่องานศึกษาของชาติ แต่ในการแยกแยะเฉพาะเจาะจงก็อาจจะพบว่า การกระจายจำนวนบุคลากรที่มีทั้งหมดเพื่องานศึกษาของชาติ อาจจะกระทำไม่ได้ตามความต้องการ และบุคลากรจำนวนไม่น้อยอาจจะกระจุกตัวอยู่ตามกรมใดกรมหนึ่ง นอกเหนือจากนั้น บุคลากรของงานบางหน่วยอาจจะไม่เพียงพอ ในขณะที่ในบางหน่วยอาจมีคนเกินความจำเป็น

ในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานส่วนภูมิภาคคือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวง และต้องประสานกับหน่วยงานอื่นของกระทรวง ต้องทำหน้าที่ที่เป็นงานหลักของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรวมทั้งงานด้านการศึกษา การศาสนา ศิลปและวัฒนธรรมนั้น เมื่อดูจากเงื่อนงาน เช่น ศึกษาธิการอำเภอมีภาระหน้าที่มากมาย แต่มีผู้ช่วยเหลือเพียงไม่กี่คน

คุณภาพ ขวัญกำลังใจ ความผูกพัน จรรยาวัธ มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์น่าพอใจ แต่ถ้าจะกล่าวเฉพาะหน่วยงานโดยเฉพาะเจาะจงก็จะปรากฏว่า มีความต้องการบุคลากรบางประเภท ซึ่งเป็นเรื่องรายละเอียดของแต่ละกรมกอง ในแง่ของขวัญและกำลังใจนั้น ขึ้นอยู่กับหน่วยงานซึ่งแตกต่างกันไป แต่ที่เป็นปัญหามากก็คือ หน่วยงานส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้แก่ ศึกษาธิการอำเภอและศึกษาธิการจังหวัด เนื่องจากมีขอบข่ายงานและหน้าที่รับผิดชอบกว้างขวาง แต่ขาดทั้งบุคลากร ทรัพยากรทางกายภาพ งบประมาณ และขวัญกำลังใจ เพราะมีหน้าที่และมีฐานะเป็นตัวแทนของกระทรวง แต่ขาดอำนาจในการบังคับบัญชา ในส่วนของความผูกพันและจรรยาวัธนั้น โดยทั่วไปกล่าวได้ว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่มีปัญหามาก แต่ก็มีปัญหาบ้างซึ่งเป็นเรื่องปกติขององค์กร เช่น ในสำนักงานปลัดกระทรวงมีปัญหาเรื่องบุคลากรที่เป็นข้าราชการสังกัด ก.พ. ซึ่งมีเงินเดือนของระดับ จะหาทางศึกษาเพิ่มเติมและขอโอนเป็นข้าราชการครูเพราะความก้าวหน้าดีกว่า

การบริหารทรัพยากรทางการเงิน ปัญหาหลักของกระทรวงศึกษาธิการก็คือ

หนึ่ง:- สำนักงานปลัดกระทรวงไม่สามารถที่จะประสานการขอและแจกแจงงบประมาณได้อย่างสอดคล้องกับแผนงานรวมของกระทรวง ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ต่างกรมต่างขยายงานของตนเพื่อผลทางงบประมาณ

สอง:- จากการขยายงานและการต่อสู้เพื่องบประมาณอันจำกัดดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการขยายอำนาจต่อรองกันของกรมต่างๆ กรมใดที่มีมือขีตดีแข็งหรือมีกำลังทางการเมืองหนุนหลัง ก็ย่อมได้เปรียบ กรมที่มีอำนาจต่อรองอำนาจการเมืองน้อยกว่า

สาม:- การหางบจากที่อื่นมาชดเชย เป็นต้นว่า เงินค่าบำรุงการศึกษา ซึ่งเก็บจากค่าหน่วยกิต อาจไม่ได้รับอนุมัติเพื่อการใดการหนึ่งของหน่วยงานแม้จะขาดงบประมาณจากกระทรวงการคลัง หรือในการที่หน่วยงานจะขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ แต่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือกรมวิเทศสหการอาจไม่เห็นด้วย ทำให้เกิดการสูญเสียโอกาสหรือทำให้โครงการชะงักงัน

การบริหารทรัพยากรทางกายภาพ

เครื่องมือที่ทันสมัย เช่น สมอกล ยังไม่เพียงพอในบางหน่วยงาน เช่น กรมอาชีวศึกษา มีปัญหาสำคัญคือการขาดแคลนเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับไฟฟ้าที่ทันสมัย เพราะโลกได้เจริญก้าวหน้าไปมาก แต่กรมอาชีวศึกษายังคงอยู่กับเครื่องจักรแบบโบราณ ทำให้การผลิตนักเรียนออกมาไม่สอดคล้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่

ในแง่ของอาคารและสถานที่ทำงานนั้น หน่วยงานส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง ยังต้องมีการขยายและเพิ่มงานอีกมาก เท่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ กำลังพยายามแยกตัวออกมาเป็นอาคารเอกเทศ แต่ยังอยู่ในส่วนน้อย ส่วนใหญ่ก็อาศัยที่ว่าการอำเภอ (ในการศึกษาธิการอำเภอ) หรือศาลากลางจังหวัด (ในการศึกษาธิการจังหวัด) เพื่อการปฏิบัติงาน แต่มีอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการขยายงานเพราะพื้นที่จำกัด

การบริหารทรัพยากรของสำนักงานปลัดกระทรวง

ก. การบริหารบุคลากรระดับสูง อำนาจการบริหารบุคลากรระดับสูงเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ผลที่ตามมาก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวปลัดกระทรวงและรัฐมนตรี มีความสำคัญมากขึ้น

ข. การประสานงบประมาณ เนื่องจากกรมเป็นหน่วยหลักในการทำงานงบประมาณ และ ส.ป. ก็ติดต่อกับกรมโดยตรง ยิ่งในการที่ขอขัติขึ้นโดยตรงต่อรัฐมนตรี เพราะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง และในการเมืองระบบเปิดคณะกรรมการมาธิการงบประมาณของสภาประกอบด้วย ส.ส. พรรคต่างๆ การอาศัยรัฐมนตรีในแง่การต่อสู้เรื่องงบประมาณของกรมเป็นเรื่องสำคัญ โดยนัยนี้บทบาทของสำนักงานปลัดในการคุมงบจึงมีน้อยมาก

ค. บทบาทประสานงานการศึกษาของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอ ตามโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอเป็นตัวแทนของกระทรวงแต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาครูในสังกัดกรมอื่น ๆ เพราะกรมต่างๆ ขึ้นอยู่กับอธิบดีในส่วนกลาง และไม่มีหน่วยงานส่วนภูมิภาค แม้จะมีสถานศึกษาอยู่ก็ตาม

ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

ข้อเสนอแนะเพื่อการนักโทษระชา

ข้อแรก: การปฏิรูปโครงสร้าง

กรมต่างๆ ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการประสานงานของสำนักงานปลัดกระทรวง ขณะเดียวกันกรมก็ต้องมีความอิสระ มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาเรื่องความคล่องตัว

สำนักงานปลัดกระทรวง ยังต้องสามารถประสานกับรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองโดยผ่านสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี เพื่อการบริหารการศึกษา การศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ข้อที่สอง: แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารการศึกษาของภูมิภาค

ก. การกระจายอำนาจเพื่อแก้การรวมศูนย์อำนาจให้ท้องถิ่น คือ จังหวัดจัดการศึกษาของตนในทางปฏิบัติ ในลักษณะอิสระ โดยส่วนกลางคือ กรมต่างๆ ทำเฉพาะนโยบายและแผนงบประมาณให้ถือจังหวัดและอำเภอเป็นหลัก

รูปแบบดังกล่าวนี้เป็นเรื่องการปฏิรูปที่เข้มข้น เหมือนจะเป็นการปฏิวัติ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของชาติ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้งและสงบ. ต้องคล้อยตามในแง่ระบบการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ สรุปคือ เป็นการกระจายอำนาจอย่างมาก ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับหลักการใหญ่ของการบริหารราชการแผ่นดิน

ข. การให้ผู้บริหารผดชอบเรื่องการศึกษาในจังหวัดในลักษณะเอกภาพ การขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของแผนการศึกษาของจังหวัดและอำเภอ เนื่องจากกรมถือเอานโยบายและงบประมาณของกรมเป็นหลัก ทำให้ขาดเอกภาพและการประสานแผน งบประมาณ และการบริหารทรัพยากรกำลังคนและทรัพยากรกายภาพ จึงมีการเสนอว่าควรให้มีอธิบดีจังหวัดเพื่อทำหน้าที่บริหารการศึกษาของจังหวัดทำนองเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย

ข้อที่สาม: การมีธรรมนุการศึกษา

การจัดการศึกษาแห่งชาติและการบริหารการศึกษา การศาสนา ศิลป และวัฒนธรรมต้องมีแม่บทใหญ่ๆ ซึ่งมีฐานทางปรัชญาที่รองรับมาอย่างแจ่มชัด นโยบายและทิศทางการที่กระจ่าง โดยกฎหมายหลักหรือธรรมนูญการศึกษาดังกล่าว จะเป็นแม่บทเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องงานด้านการศึกษาแห่งชาติถือเป็นแนวปฏิบัติ

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประยะสั้น

ข้อแรก: การตั้งห้าสำนัก

ในส่วนของการบริหารราชการส่วนกลาง การพยายามแก้ไขปัญหาของสำนักงานปลัดกระทรวง ที่สำคัญคือ การตั้งห้าสำนักงานขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงโดยเทียบเท่ากรม มีผู้ตรวจราชการระดับ10 เป็นผู้อำนวยการสำนัก ซึ่งตามคำสั่งลงวันที่ 4 ธันวาคม 2530 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดตั้งสำนักงานขึ้นเป็นการภายใน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ คือ

1. สำนักงานนโยบายและแผน
2. สำนักงานสวัสดิการ
3. สำนักงานพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน
4. สำนักงานพัฒนาคุณธรรม
5. สำนักงานพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

ซึ่งการตั้งห้าสำนักดังกล่าวนี้ เป็นความพยายามปรับปรุงสำนักงานปลัดกระทรวงให้สามารถปฏิบัติงานในแง่การประสานงานการบริหารการศึกษา การศาสนา ศิลปและวัฒนธรรมให้ดีขึ้น และผู้วิจัยก็เห็นคล้อยตามในแง่จุดมุ่งหมายและความพยายามที่จะแก้ไขปัญหในระยะสั้น

ข้อที่สอง: การปรับปรุงศูนย์สารสนเทศ

ข้อมูลเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการวางแผน การตัดสินใจ นโยบาย การปฏิบัติ นโยบาย และการบริหารทรัพยากร การขาดข้อมูลร่วมย่อมก่อให้เกิดอุปสรรค แผนและการปฏิบัติไม่สามารถเชื่อมต่อได้ ถ้าข้อมูลไม่ตรงกัน ศูนย์สารสนเทศกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นศูนย์กลางของการบันทึกและประมวลข้อมูลต่างๆ ด้วยสมองกลที่เป็นของกลาง โดยแต่ละกรมก็มีหน่วยย่อยของตนเอง อาจมี micro หรือ mini computer ซึ่งทุกหน่วยต้อง Connect มา แต่ปัญหาที่เผชิญอยู่ก็คือ ความขาดแคลนเครื่องไม้ เครื่องมือ บุคลากร ความร่วมมือจากกรมและระเบียบการใช้ข้อมูล

ข้อที่สาม: การพัฒนาสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอหรือกิ่งอำเภอ

แนวทางปฏิบัติเพื่อการแก้ไขอย่างรีบด่วนคือ การปรับปรุงบุคลากร การเพิ่มงบ การขยายทรัพยากรกายภาพ เพื่อให้การทำงานในฐานะกระทรวงหรือองค์กรกลางดีขึ้น ขณะเดียวกันทางสำนักงานปลัดกระทรวง ต้องประสานกับรัฐมนตรี ครม. และ ส.ป. ให้ความสำคัญกับแผนการศึกษา จังหวัด และให้การจัดสรรงบประมาณ มีลักษณะผสมคือ bottom-up และ top-down ในส่วนของการควบคุมมาตรฐาน การประเมิน การสนับสนุนและการประสาน ก็น่าจะดีขึ้น

ข้อที่สี่: ศึกษาธิการตำบล

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาระดับ พ.ศ. 2524 หมวด 5 ข้อ 17 ได้ให้กระทรวงหลักในการพัฒนาระดับตั้งผู้แทนกระทรวงระดับตำบลเข้าไปปฏิบัติงานในคณะกรรมการปฏิบัติการพัฒนาระดับตำบล (คปต.) กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้มีการจัดตั้งตำแหน่งศึกษาธิการตำบล แต่ได้แต่งตั้งข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) ในพื้นที่ตำบลให้เป็นผู้แทนกระทรวงระดับตำบลในคณะ คปต. แทน

ปรากฏว่าการปฏิบัติงานของครู คปต. มีปัญหาทางปฏิบัติ เพราะครูเหล่านั้นยังต้องทำการสอนและบริหารโรงเรียนอยู่ตามปกติ ต้องใช้เวลานอกเวลาราชการไปปฏิบัติงานให้ คปต. ทำให้มีเวลาไม่พอเพียงที่จะปฏิบัติงานร่วมกัน ผู้แทนกระทรวงหลักอื่นๆ ในพื้นที่ได้ประกอบกับสายการบังคับบัญชาจะต้องขึ้นอยู่กับสังกัดเดิม ทำให้เป็นปัญหาในการสั่งการและควบคุมงานมาก เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดโครงการไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาฯ ระยะที่ 6 (2530 - 2534) ที่จะจัดตั้งศึกษาธิการตำบลขึ้นทั่วประเทศให้ครบทุกตำบล โดยตัดโอนอัตรากำลังดังกล่าวมาจาก สบช. แต่น่าเสียดายที่โครงการดังกล่าวถูกคัดค้านโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2531 โดยถูกอ้างว่าไม่ได้ผ่านขั้นตอนที่ถูกต้อง

10. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การออกแบบการวิจัย วัตถุประสงค์ และขอบข่าย

"การพัฒนาประเทศ" ได้กลายมาเป็นเป้าหมายที่สำคัญยิ่งของผู้นำในประเทศไทยสืบมาช้านานแล้ว ผู้นำของประเทศไทยทุกยุคทุกสมัย ได้ตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญยิ่งของระบบราชการ ในการเป็นแกนนำ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ความสำเร็จในการทำงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ขึ้นอยู่กับการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของระบบราชการ ระบบราชการจะสามารถทำหน้าที่การพัฒนาประเทศได้ขึ้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการงานด้านพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (management of economic and social development) ของผู้นำระบบราชการ

รายงานฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่องการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นโครงการที่พยายามศึกษาบทบาทของหน่วยงานของรัฐ ทั้งในระดับหน่วยงานนโยบายส่วนกลาง (central policy agencies) หน่วยงานฝ่ายปฏิบัติงานส่วนกลาง (central line agencies) ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้ศึกษาหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติงานส่วนกลางหน่วยงานหนึ่ง ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ก.ษ.)

ในฐานะที่เป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติงานส่วนกลางหน่วยงานหนึ่งนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะนำนโยบายด้านการเกษตรและสหกรณ์ของประเทศ ที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ นั้นไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ ในขั้นต้นนี้ โครงการวิจัยนี้มีความเชื่อว่าหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติงานส่วนกลางระดับกระทรวง (central line ministries) นั้น อาจตกอยู่ในสภาวะการณ์ที่กระทรวง หมายถึง สำนักงานปลัดกระทรวง และฝ่ายการเมืองคือ รัฐมนตรี ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงที่จะควบคุมดูแลการทำงานตามนโยบายของกรมต่างๆ ภายในกระทรวงได้ กรมมีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากกว่ากระทรวง เพราะกรมสามารถติดต่อโดยตรงกับหน่วยงานนโยบายส่วนกลาง เช่น สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยกระทรวง ปรากฏการณ์เช่นนี้ อาจแสดงให้เห็นถึงปัญหาสำคัญยิ่งประการหนึ่งของระบบการบริหารงานพัฒนาของรัฐ กระทรวงเปรียบเสมือนหนึ่งหน่วยงานที่ไร้อำนาจเพราะ ไม่สามารถควบคุมดูแลการทำงานของกรมต่างๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่า นโยบายสำคัญของรัฐบาลจะได้รับการปฏิบัติตามอย่างถูกต้องและเพียงพอจากกรมต่างๆ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการศึกษากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ครั้งนี้ ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรี) กับ สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมต่างๆ โดยผู้เขียนจะพยายามใช้กรณีศึกษาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเครื่องมือทดสอบดูว่า ความเชื่อในขั้นต้นของโครงการนี้ ที่ว่ากระทรวงไม่มีอำนาจในการควบคุมดูแลการทำงานของกรมต่างๆ นั้น มีมูลความจริงแค่ไหน อย่างไร และถ้าปรากฏการณ์ที่ "กรมมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย

และในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากระทรวง" (ปรากฏการณ์อันนี้ ผู้วิจัยจะเรียกโดยย่อว่า "กรรมมีบทบาทมากกว่ากระทรวง") นั้น ได้รับการยืนยันจากกรณีศึกษาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว สภาพความเป็นจริงเช่นนี้ จะเป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาประการใด หรือไม่ อย่างไร ต่อระบบการจัดการงานพัฒนาของรัฐ อะไรกันแน่คือลักษณะเด่นและข้อจำกัดของระบบการจัดการของรัฐ ทำอย่างไรเราจึงสามารถปรับปรุงให้ระบบการบริหารของรัฐดีขึ้นได้ โดยข้อเสนอแนะต่างๆ ในการปรับปรุงระบบการจัดการนั้น ต้องเป็นข้อเสนอแนะที่กระทำได้ในทางปฏิบัติด้วย

วิธีการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล (Investigation tools)

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเก็บข้อมูล ดังนี้

1. การสัมภาษณ์ในทางลึกกับบุคคลที่เกี่ยวข้องในทุกๆระดับ ตั้งแต่ข้าราชการระดับสูง รัฐมนตรี จนถึงข้าราชการระดับกลางและล่าง

2. การเข้าไปสังเกตการณ์การทำงานของกระทรวง รัฐมนตรี และปลัดกระทรวงฯ ได้กรุณาให้ความร่วมมือโดยอนุญาตให้ผู้วิจัยมีห้องทำงานอยู่ในกองเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง และผู้วิจัยยังได้มีโอกาสเข้าสังเกตการประชุมหลายคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร คณะกรรมการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. การรวบรวมเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนได้รวบรวมเอกสารของทุกกรมและรัฐวิสาหกิจที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยได้ข้อมูลดังนี้

- รายงานประจำปี
- แผน
- รายงานการประชุมคณะกรรมการต่างๆ

4. การมีส่วนร่วม ในขณะที่ผู้วิจัยกำลังดำเนินการศึกษาวิจัยโครงการนี้อยู่ปรากฏว่า คณะรัฐบาลของ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เข้ามาบริหารประเทศแทนคณะรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พันโทสนั่น ขจรประศาสน์ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สืบแทน พลเอกหาญ สินานนท์ เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2531 ท่านรัฐมนตรีคนใหม่ได้แต่งตั้งผู้วิจัยเป็นที่ปรึกษาในคณะที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงมีผลทำให้ผู้วิจัยได้เข้าไปมีบทบาทโดยตรงในกระบวนการทำงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้วิจัยได้มีโอกาสสังเกตการณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จากแง่มุมของที่ปรึกษาคณะไปกับแง่มุมของนักวิจัยด้วย

ผู้วิจัยได้พยายามเข้าไปคลุกคลีกับเจ้าหน้าที่ ก.ษ. ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้คุ้นเคยกับงานวิจัย ผู้วิจัยได้ทดสอบความคิดในประเด็นต่างๆ กับเจ้าหน้าที่ของกระทรวง เพื่อหวังว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะเห็นพ้องตามข้อเสนอ ในการปรับปรุงการบริหารงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามที่ผู้วิจัยเสนอ

สาระสำคัญของผลการวิจัย

ผลการวิจัยระบบการบริหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แสดงให้เห็นว่า การบริหารงานด้านการพัฒนานั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของกรม และสำนักงานมากกว่าของกระทรวง แต่ละกรมและสำนักงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีแนวโน้มที่จะทำงานโดยมุ่งที่ประโยชน์ของตนเองมากกว่าประโยชน์ของกระทรวง โดยส่วนรวมผลของการศึกษาเป็นการยืนยันความเชื่อขั้นต้นของโครงการวิจัยที่ว่า หน่วยงานฝ่ายปฏิบัติงานส่วนกลางในระดับกระทรวงนั้น ตกอยู่ในสภาพที่กระทรวงไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการควบคุมดูแลการทำงานของกรมและสำนักงานต่างๆ อำนาจในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับที่กรมและสำนักงาน อำนาจดังกล่าวไม่ได้อยู่ที่กระทรวง ปรากฏการณ์ที่ "กรมมีบทบาทมากกว่ากระทรวง" จึงได้รับการยืนยันจากกรณีศึกษาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สาเหตุที่ "กรมมีบทบาทมากกว่ากระทรวง" เป็นเพราะลักษณะของสภาพแวดล้อมการบริหาร (bureaucratic environment) ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นปัจจัยสำคัญทำให้กรมและสำนักงานทำงานกันอย่างเป็นอิสระแยกต่างหากจากรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมอื่นๆ กล่าวคือ ในประการแรก อาณัติของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีลักษณะที่หลากหลายและกระจัดกระจาย กรมและสำนักงานต่างมีอาณัติเป็นของตนเอง ทำให้กรมและสำนักงานต่าง ๆ ใน ก.ษ. ปฏิบัติงานไปตามอาณัติเฉพาะของตน ประการสอง โครงสร้างองค์การของฝ่ายการเมืองและสำนักงานปลัดกระทรวงยังขาดความเข้มแข็ง ในขณะที่โครงสร้างองค์การของกรมและสำนักงานนั้นมีความแข็งแกร่ง ทำให้กรมและสำนักงานทั้งหลายมีอิสระในการทำงานของตนค่อนข้างสูง ประการสาม กระบวนการในการทำงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยึดถือกรมและสำนักงานเป็นหลัก แต่ละกรมและสำนักงานจะมีลักษณะของกระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นแบบเฉพาะของตน

ลักษณะของสภาพแวดล้อมการบริหารข้างต้น ทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีพฤติกรรมการบริหารแบบ "กรมมีบทบาทมากกว่ากระทรวง" ในการปฏิบัติ กรมและสำนักงานใน ก.ษ. ปฏิบัติงานหลักของตนอย่างค่อนข้างเป็นอิสระ กรมและสำนักงานแต่ละแห่งมีอำนาจมากในการบริหารงานทรัพยากร การตัดสินใจ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำนักงานปลัดกระทรวงไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวประสานงานที่คอยเชื่อมโยงการทำงานของกรมและสำนักงานต่างๆ ได้ รัฐมนตรีและหน่วยงานนโยบายส่วนกลางจะติดต่อโดยตรงกับกรมและสำนักงานมากกว่าติดต่อกรมโดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวง

ข้อเสนอแนะ

ตามเงื่อนไขของโครงการวิจัย ได้กำหนดให้ผู้วิจัยเสนอแนะการปรับปรุงระบบการบริหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ด้วย (as required) ถึงแม้ว่าความพยายามดังกล่าวจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีอคติค่อนข้างมาก (a fairly high degree of subjectivity)

ผู้วิจัยมีความเชื่อว่า ระบบบริหารงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น สามารถจะได้รับการปรับปรุงให้ปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมต่างๆ ในปัจจุบันนี้ กรมต่างๆ ใน ก.ษ. มีอิสระและอำนาจในการทำงานหลักของตนค่อนข้างสูง ในขณะที่สำนักงานปลัดกระทรวงนั้น มีบทบาทน้อยมากในการประสานงานของกรมต่าง ๆ ใน ก.ษ. ฝ่ายการเมืองเองไม่ได้ปฏิบัติงานอย่างเข้มแข็งนักในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของกรม

จากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับจากการสัมภาษณ์แนวคิดกับข้าราชการ ก.ษ. หลายท่าน จากการที่ผู้วิจัยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ทำงานของ ก.ษ. จากข้อมูลเอกสารต่าง ๆ และจากการที่ผู้วิจัยได้มีโอกาสอยู่ในคณะที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น ผู้วิจัยคิดว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์น่าจะได้มีการปรับปรุงระบบการทำงานให้ดีขึ้น ในหลายเรื่องที่สำคัญตามเงื่อนไขของโครงการวิจัย ได้กำหนดให้ผู้วิจัยสรุปผลการวิจัย และเสนอแนะการปรับปรุงงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามตัวแปรหลักของโครงการวิจัยคือ สภาพแวดล้อมการบริหาร กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ และกระบวนการบริหารทรัพยากร

1. สภาพแวดล้อมการบริหาร

สภาพแวดล้อมทางการบริหาร เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดลักษณะของความสัมพันธะระหว่างรัฐมนตรี กระทรวง และกรมต่างๆ กล่าวคือ สภาพแวดล้อมทางการบริหารมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ก.ษ.) มีพฤติกรรมทางการบริหาร (bureaucratic behavior) ที่เข้าลักษณะที่ว่าในทางปฏิบัตินั้น "กรมมีบทบาทมากกว่ากระทรวง" กล่าวคือ ประการแรก กรมมีลักษณะการทำงานที่เป็นอิสระแยกต่างหากจากสำนักงานปลัดกระทรวง และจากรัฐมนตรีพอสมควร กรมมีลักษณะการทำงานที่ค่อนข้างจะแยกโดดเดี่ยวจากการทำงานของกรมอื่นๆ ในกระทรวงเดียวกัน ประการที่สอง รัฐมนตรีและหน่วยงานนโยบายส่วนกลาง (central policy agencies) มักจะติดต่อโดยตรงกับกรมมากกว่าติดต่อดรมโดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวง ก.ษ. ประการที่สาม สำนักงานปลัดกระทรวง ก.ษ. ไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะควบคุมการทำงานของกรมต่างๆ ตลอดจนไม่มีความสามารถที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน

การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ที่หลากหลายและกระจัดกระจายนั้น ตลอดจนบางครั้ง อำนาจต่างๆ โดยเฉพาะอำนาจทางการเมืองอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมทางการเมืองของประเทศด้วย ทำให้นักบริหารระดับสูง (ปลัดกระทรวง) และนักบริหารงานระดับกลาง (อธิบดี ผู้อำนวยการ) ตกอยู่ในสถานะที่ไม่แน่นอน นักบริหารของ ก.ษ. ทั้งหลายไม่มีความแน่ใจว่า อำนาจของ ก.ษ. ที่ต้องยึดถือปฏิบัตินั้นควรจะเป็นอะไรแน่ การทำงานภายใต้สภาวะความไม่แน่นอนของอำนาจ ทำให้นักบริหารงานไม่สามารถมีความมั่นใจได้ว่า งานต่างๆ ที่หน่วยงานของตนเลือกทำนั้น จะเป็นงาน

ที่ตอบสนองเป้าหมายของ ก.ช. ตามที่กำหนดไว้ในอาณัติได้ ความสับสนและสับสนซ้ำซ้อนในทิศทางของ ก.ช. นั้น ทำให้นักบริหารในกระทรวง (โดยเฉพาะนักบริหารระดับกลาง) พยายามสร้างความแน่นอนของทิศทางการทำงานของหน่วยงานตน โดยหันไปยึดเอาอาณัติตามกฎหมายของกรมและกองเป็นหลัก แทนที่จะไปยึดอาณัติประเภทอื่น ซึ่งจะก่อให้เกิดความสับสนและทำงานไม่ได้ดี ดังนั้นลักษณะของอาณัติของ ก.ช. จึงเป็นปัจจัยสนับสนุนทำให้กรมต่างๆ ใน ก.ช. มีอำนาจและทำงานค่อนข้างเป็นอิสระแยกต่างหากจาก ส.ป. และกรมอื่นๆ

ผู้วิจัยเชื่อว่า ก.ช. มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะกำหนดหน้าที่งานหลัก หรืออาณัติในระดับกระทรวงของตนให้ชัดเจน เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทราบแน่ชัดว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้นมีเป้าหมายในการทำงานอย่างไรบ้าง (ในลักษณะเดียวกับที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศว่า งานหลักของกระทรวงคือ งานสาธารณสุขขั้นมูลฐาน) อาณัติใหม่ของ ก.ช. นี้ ต้องมีความชัดเจนจนกรมต่างๆ สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเป้าหมายเฉพาะของกรมได้ ข้าราชการของ ก.ช. จะต้องได้รับรู้ถึงปัญหาอันเกิดจากการที่กรมแต่ละกรมต่างฝ่ายต่างทำงานตามอาณัติของตน โดยไม่สนใจจะประสานกับงานของกรมอื่น ๆ ภายในกระทรวง ในทางปฏิบัติการกำหนดให้อาณัติของ ก.ช. ในระดับกระทรวงมีทิศทางที่แน่นอนนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จากบุคคลและหน่วยงานภายนอกด้วย ลำพัง ก.ช. เองไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะกำหนดได้ หน่วยงานภายนอกดังกล่าว ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา หน่วยงานนโยบายส่วนกลางต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ ในการพิจารณาเรื่องอาณัติในระดับกระทรวงของ ก.ช. นั้น ผู้นำของประเทศจำเป็นต้องมองภาพรวมของระบบบริหารของรัฐ การแก้ปัญหาด้านการเกษตรและสหกรณ์ ไม่ได้อยู่ที่การแก้ไขปรับปรุงภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำประเทศในการมองเห็นถึงภาพรวมของระบบบริหารงานของรัฐ เช่น มีความเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่าง ก.ช. กับกระทรวงอื่นๆ อย่าง กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม อีกด้วย ในการศึกษาเรื่องนี้ผู้วิจัยสังเกตว่าความพยายามในการปรับปรุงระบบบริหารงานของ ก.ช. นั้น กระทำกันในระดับกรม กรมแต่ละกรมจะมีโครงการที่จะปรับปรุงระบบบริหารงานภายในของตน อย่างไรก็ตาม การศึกษาปรับปรุงหน่วยงานดังกล่าว มีลักษณะเป็นการพิจารณากรมแบบเป็นระบบปิดและดำเนินการโดยถือหลักผลประโยชน์ของกรมมากกว่าเป็นการศึกษาปรับปรุงกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งกระทรวง

ในอนาคต เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดหน้าที่งานหลักหรืออาณัติในระดับกระทรวงไว้ชัดเจนแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ ก.ช. ต้องเริ่มกระบวนการทำให้ข้าราชการของ ก.ช. (โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง และระดับกลาง) ทุกคนยึดมั่นในอาณัติของกระทรวง และทำให้ข้าราชการเหล่านั้นเปลี่ยนความรู้สึกเดิมที่ว่าตนเป็นข้าราชการของกรม มาเป็นความรู้สึกใหม่ว่าตนเป็นข้าราชการของกระทรวงแทน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเปลี่ยนให้ข้าราชการของ ก.ช. มีความจงรักภักดีต่อกระทรวง แทนที่

จะจรรีบกักตื้อต่อกรมของตนแต่เพียงอย่างเดียว ในการนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจจัดกิจกรรมต่างๆ ที่เกื้อกูลต่อการเปลี่ยนทัศนคติใหม่ของข้าราชการ เช่น อาจมีการพัฒนางานด้านการฝึกอบรมข้าราชการ และสำนักงานเพิ่มขึ้น

ผู้วิจัยเชื่อว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะสามารถปฏิบัติงานด้านการพัฒนาประเทศได้ดีขึ้นถ้าได้มีการปรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง สำนักงานปลัดกระทรวง (ส.ป.) และกรมต่างๆ เสียใหม่ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น การปรับปรุงความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเกิดผลดีต่อเมื่อทุกฝ่ายได้มีการตกลงในเรื่องอาณัติในระดับกระทรวงของ ก.ช. เสียก่อน หลังจากที่ยานหลักของกระทรวงมีความชัดเจนแล้ว ผู้วิจัยเชื่อว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ควรจะปรับปรุงให้ฝ่ายรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวง มีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น ฝ่ายรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวงต้องมีบทบาทในการประสานงานให้การปฏิบัติงานของกรมต่าง ๆ ใน ก.ช. มีลักษณะที่สอดคล้องกับอาณัติของกระทรวง ในกรณีนี้ ฝ่ายรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวงต้องสร้างระบบข้อมูล ในระดับกระทรวงที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์สำหรับการตัดสินใจเรื่องนโยบายของฝ่ายการเมือง ตลอดจนการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของกรมต่างๆ โดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวง

ผู้วิจัยคิดว่า สำนักงานปลัดกระทรวงต้องได้รับการปรับปรุงเสียใหม่ให้มีการระดมทุนหลักไว้ชัดเจน หลังจากนั้น ผู้วิจัยขอเสนอว่า จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างของ ส.ป. อย่างมาก เช่น ตัดเอากองต่าง ๆ ที่ทำงานเป็นฝ่ายปฏิบัติการออก และเพิ่มหน่วยงานใหม่ต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนให้ ส.ป. สามารถทำหน้าที่ใหม่ได้ดีขึ้น

2. การบริหารทรัพยากร กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

หลังจากที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดอย่างแน่ชัดแล้วว่า งานหลักของกระทรวงมีอะไรบ้าง และอาณัติใหม่เป็นที่ยอมรับของข้าราชการทุกกรมและสำนักงานใน ก.ช. แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการปรับปรุงระบบการบริหารทรัพยากร กระบวนการตัดสินใจและกระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับอาณัติใหม่ดังกล่าว ผู้วิจัยเชื่อว่า ทรายปโตที่อาณัติของกระทรวงยังมีลักษณะที่หลากหลาย กระจัดกระจายและสับสนอยู่นั้น การพยายามปรับปรุงการบริหารของกระทรวงในด้านอื่น ๆ จะไม่สามารถแก้ไขปัญหามากมายจนเกิดประสิทธิผลสูงสุดได้

สมมติว่าเป็นที่ตกลงกันได้แล้วว่า อาณัติของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้นคืออะไรกันแน่ ผู้วิจัยคิดว่าน่าจะได้มีการปรับปรุง การบริหารทรัพยากร กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการนำเอา นโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

การบริหารทรัพยากร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ควรจัดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เงิน และ ภาษีภายในลักษณะที่มุ่งเป้าหมายที่จะบรรลุผลตามอาณัติใหม่ ฝ่ายรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวงต้องมีอำนาจมากกว่าเดิมในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ เช่น ในเรื่องการวางแผนอัตรากำลังของกรม

และสำนักงานนั้นควรจะดำเนินการ ไปภายใต้กรอบของอาณัติใหม่นี้ หน่วยงานนอกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องทรัพยากรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องปรับตัวตามอาณัติใหม่นี้ด้วย

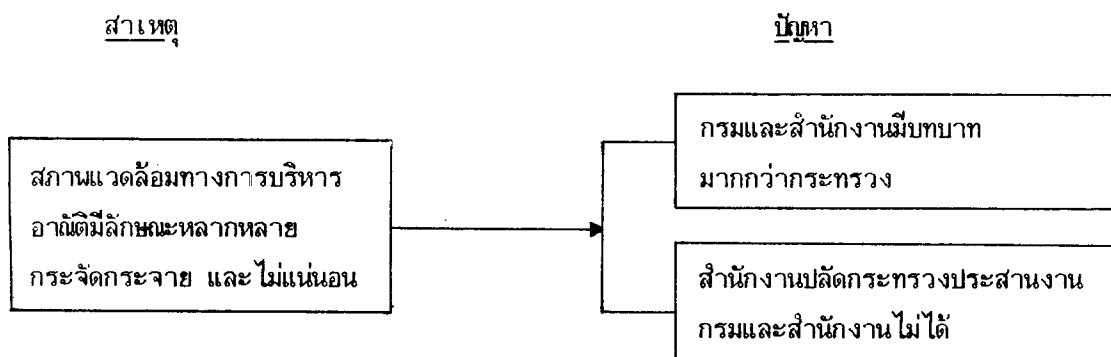
กระบวนการตัดสินใจ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องจัดระบบข้อมูลในระดับกระทรวงให้สามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของข้อมูลของกระทรวงให้ได้ ระบบการตัดสินใจในเรื่องนโยบายด้านการเกษตรและสหกรณ์จะต้องรวมศูนย์อยู่ที่กระทรวง คือ อยู่ที่รัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวง ระบบคณะกรรมการจะต้องมีการปรับปรุงให้มีจำนวนน้อยลง เช่น คณะกรรมการนโยบายและแผนของกระทรวง ควรจะถูกรับปรุง ให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการที่ตัดสินใจด้านนโยบายการเกษตรและสหกรณ์แต่เพียง คณะกรรมการเดียว

กระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องปรับโครงสร้างการบริหารงานในกระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติเสียใหม่ให้สอดคล้องกับอาณัติใหม่ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องมีเอกภาพ เช่น อาจมีตำแหน่งผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประจำจังหวัดที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการกรมและสำนักงานต่างๆ ใน ก.ษ. กำกับให้ข้าราชการเหล่านั้นทำงานไปตามอาณัติใหม่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการในระดับตำบลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อาจจะต้องเข้ามาสังกัดอยู่กับสำนักงานปลัดกระทรวงโดยตรง เพื่อประโยชน์ในการประสานงานของกรมและสำนักงานต่างๆ

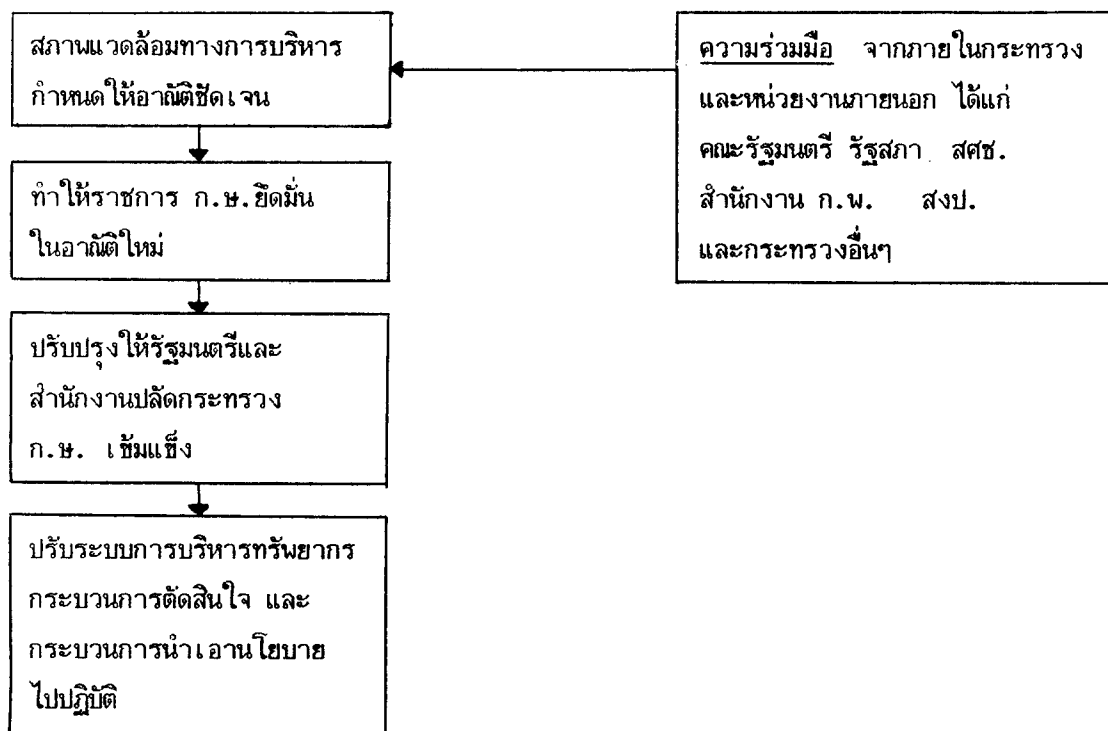
(รูปภาพ สรุปความคิดหลักของผู้วิจัยเกี่ยวกับข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบบริหารงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

ภาพสรุปสาระของผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาระบบทรวงเกษตรและสหกรณ์

ก. ปัญหาและสาเหตุ



ข. ข้อเสนอในการแก้ไข



11. กรมวิชาการเกษตร

การศึกษาวิเคราะห์กรมวิชาการเกษตร เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาใหญ่ เรื่องการบริหาร การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งมีขอบข่ายครอบคลุมการศึกษา วิเคราะห์หน่วยงานหลายหน่วย และมีการดำเนินการหลายขั้นตอน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความรู้ความ เข้าใจทั้งระบบบริหารใหญ่ในภาพรวม และสำหรับเฉพาะหน่วยงาน เพื่อเสนอแนะแนวทางและมาตรการ ปรับปรุงทั้งสองระดับ

ประเด็นในการศึกษาวิเคราะห์พิจารณาได้ตามตัวแปรหลัก ที่กำหนดไว้เป็นแนวทางในการศึกษา 4 ประการ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการบริหาร การบริหารทรัพยากร กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ และ กระบวนการปฏิบัติงานของกรมวิชาการเกษตร สรุปสาระและลักษณะของการศึกษาได้ ดังต่อไปนี้

ภูมิหลังและลักษณะของกรมวิชาการเกษตร

กรมวิชาการเกษตรมีความเป็นมาในระยะหลังสืบเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างของส่วนราชการ ภายหลังการรวมกรมกลีกรวมและกรมการข้าวเข้าด้วยกัน และก่อตั้งกรมใหม่เป็นกรมวิชาการเกษตร และกรมส่งเสริมการเกษตร ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 อาณัติของกรมวิชาการเกษตร ได้แก่ การวิจัยและ พัฒนาด้านพืชและการทำฟาร์ม และกิจกรรมต่อเนื่องจำพวกการขยายพันธุ์ การถ่ายทอดเทคโนโลยี การ บริการ การให้คำปรึกษา การพัฒนานั้นทั้งทางวิชาการ และการควบคุมตามพระราชบัญญัติจำนวน 5 ฉบับ กิจกรรมของกรมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่จะนำผลการวิจัย และพัฒนาของกรมวิชาการเกษตร ไปเผยแพร่แก่เกษตรกร

โครงสร้างและระบบงานทั้งสิ้นของกรมเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ไม่มีราชการบริหารส่วน ภูมิภาค มีแต่หน่วยงานของกรมไปตั้งปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ ลักษณะพิเศษของโครงสร้างที่ แสดงถึงงานวิชาการของกรมจะพิจารณาได้ว่า นอกจากกรมมีหน่วยงานระดับกอง 12 กอง (เป็นกอง บริหาร 5 กอง และกองวิชาการ 7 กอง) แล้ว ยังมีสถาบันวิจัย 6 สถาบัน คือ สถาบันวิจัยข้าว สถาบันวิจัยพืชไร่ สถาบันวิจัยพืชสวน สถาบันวิจัยยาง สถาบันวิจัยหม่อนไหม และสถาบันวิจัยการทำฟาร์ม สถาบันเหล่านี้มีหน่วยงานวิชาการในสังกัด 100 หน่วย (เป็นศูนย์วิจัย 25 ศูนย์ สถานีทดลอง และหน่วย วิจัยและพัฒนา 75 หน่วย) ตั้งกระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ ทั้งราชอาณาจักร ศูนย์วิจัยและสถานีทดลองมี ขอบเขตความรับผิดชอบเฉพาะพืชหรือกลุ่มพืชแคบๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันวิจัยที่สังกัด

ระบบการวินิจฉัยสั่งการของกรม อาจพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของการบริหารราชการตาม ปกติ กับส่วนที่เกี่ยวกับงานวิชาการด้านวิจัยและพัฒนา ระบบการวินิจฉัยสั่งการปกติก็มีระบบงานสายงาน ฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน แนวทางและวิธีปฏิบัติในการเสนอเรื่องการกลั่นกรองและการวินิจฉัย โดยอาศัยแบบแผนของระบบราชการ และคณะกรรมการบางส่วน เช่นเดียวกับทางปฏิบัติในส่วนราชการ

อื่นทั่วไป ส่วนระบบการวิจัยสิ่งการด้านวิชาการ มีการจัดตั้งหน่วยงานคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ข้าราชการเฉพาะด้าน ในระดับต่างๆ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทั้งวางนโยบายและแผนงานวิชาการ กลั่นกรอง อนุมัติ โครงการและการติดตามประเมินผล ระบบนี้จำเป็นต้องอาศัยระบบข้อมูลพิเศษที่ครอบคลุม ทันสมัย และมีประสิทธิภาพ ซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการริเริ่มดำเนินการก่อตั้ง

ทรัพยากรของกรม อาจจำแนกการพิจารณาออกเป็น เรื่องหน่วยงาน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และ บุคลากร ในด้านจำนวนและที่ตั้งของหน่วยงานของกรม ที่มีกระจายทั่วประเทศ อาจจะมีปริมาณมากพอ แต่มีข้อจำกัดที่ลักษณะการปฏิบัติงานที่มีลักษณะแคบและปฏิบัติงานเฉพาะทาง อาจไม่สนองตอบต่อปัญหาและความต้องการที่กว้างขวางและหลากหลายของชุมชนในท้องถิ่น ด้านงบประมาณสำหรับงานวิจัยที่ได้รับ เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนกับมาตรฐานทั่วไปแล้ว จัดว่าอยู่ในระดับต่ำ วัสดุอุปกรณ์ของหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ก็มีจำกัดอยู่ระดับหนึ่ง ขาดเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยและมีสมรรถนะสูง ในด้านกำลังคน มีองค์ประกอบที่น่าพอใจ เพราะมีผู้ทรงคุณวุฒิอยู่จำนวนมาก และมีการจัดวางอัตรากำลังส่วนใหญ่ไว้ประจำตามหน่วยต่างจังหวัดมากกว่าประจำอยู่ในส่วนกลาง

ผลการศึกษา

การศึกษาค้นคว้านี้ อาจเสนอผลการศึกษาในประเด็นที่สำคัญตามกรอบการศึกษาวิเคราะห์และกลุ่มตัวแปรดังกล่าวข้างต้น โดยแสดงถึงลักษณะเด่น และข้อจำกัดของแต่ละข้อได้ ดังต่อไปนี้

1. สภาพแวดล้อมทางการบริหาร โดยเฉพาะด้านอาณัติและด้านโครงสร้างในปัจจุบัน มีลักษณะเด่นที่มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรม เพื่อดำเนินงานหลักด้านการวิจัยและพัฒนาการเกษตร ทำให้มีสถานภาพ อำนาจอิสระ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากร เพื่อดำเนินงานมากกว่าเป็นส่วนราชการระดับรอง แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการ ในส่วนที่ต้องอาศัยกรอบเค้าโครง ระบบงานและระเบียบปฏิบัติงานกลางของระบบราชการทั่วไป ซึ่งมีบางส่วนไม่เอื้อต่อการบริหารและปฏิบัติงานในหน่วยงานที่งานวิจัยและพัฒนาเป็นหลัก ซึ่งมีลักษณะงานเป็นสถาบันวิชาการ คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกับงานมหาวิทยาลัย มากกว่าส่วนราชการปกติทั่วไป

2. งานของกรมวิชาการเกษตร และกรมส่งเสริมการเกษตรมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันใกล้ชิดทั้งด้านเนื้อหา ขั้นตอน และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของลักษณะงาน การที่หน่วยงานทั้งสองต่างมีฐานะเป็นกรม มีฐานะนิติบุคคลและแยกออกจากกันโดยเอกเทศ เป็นข้อจำกัดอย่างสำคัญในการประสานงานของทั้งสองหน่วย ซึ่งโดยหลักการแล้วต้องการการประสานนโยบาย แผนกิจกรรม โครงการและการปฏิบัติอย่างใกล้ชิด กลไกและมาตรการการประสานเท่าที่มีอยู่ในขณะนี้ ยังมีข้อจำกัดอยู่และมีประเด็นและความจำเป็นที่น่าจะขยายความร่วมมือออกไปอีกมาก

3. ศูนย์วิจัยในสังกัดสถาบันวิจัย ซึ่งตั้งอยู่ในต่างจังหวัด มีการจัดองค์การแบบวิชาการ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไว้แคบๆ และเฉพาะเจาะจงเพื่อเน้นลักษณะความชำนาญพิเศษ ในขณะที่ความคาดหวังของชุมชนที่หวังจะได้รับบริการกว้างขวางและหลากหลายตามสภาพปัญหาในท้องถิ่น เมื่อ

ศูนย์ถูกหนดบทบาทให้มีหน้าที่แคบและเจาะจงเฉพาะทาง ก็มีข้อจำกัดทำให้สนองความต้องการและช่วยแก้ปัญหาของท้องถิ่น ไม่ได้

4. ด้านการบริหารทรัพยากร กรมวิชาการเกษตรมีลักษณะเด่น ที่มีบุคลากรที่มีคุณสมบัติและความสามารถทางวิชาการสูงเป็นจำนวนมาก ความเข้มแข็ง บางส่วนได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ แต่ก็มีข้อจำกัดที่สืบเนื่องมาจากข้อ 1 คือ ทำให้มีปัญหาด้านระบบงานบุคลากรทางวิชาการ ในการขยายโอกาสก้าวหน้าหรือวางระบบการจ้างที่เหมาะสม เพื่อดำรงรักษาข้าราชการผู้มีคุณวุฒิและคุณภาพ และประสบการณ์ทางวิชาการสูงและจำนวนมากไว้ในระยะยาว ผู้บริหารของกรมต้องพยายามหาทางออกโดยการสนับสนุนและจูงใจนักวิชาการ ภายใต้อาการจำกัดของระบบปัจจุบัน ซึ่งทำไม่ได้มากนัก และบางครั้งก็ส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของข้าราชการสายอื่น ความพยายามเพิ่มผลงานเชิงปริมาณ เพื่อขยายโอกาสก้าวหน้าตามเกณฑ์ของระบบ ทำให้เป็นที่วิตกว่า บางส่วนของโครงการที่ศึกษาอาจไม่มีความจำเป็นรีบด่วน ไม่มีแหล่งประเมินคุณภาพและความคุ้มค่าของโครงการได้จากภายนอก และการเร่งขยายปริมาณมาก อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพได้ นอกจากนี้ด้านงบประมาณที่ได้รับก็มีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานทั่วไป

5. ด้านการวินิจฉัยสั่งการ ระบบปัจจุบันมีลักษณะเด่นที่มีข้าราชการสร้างของระบบคณะกรรมการหลายระดับช่วยกลั่นกรอง วินิจฉัย และควบคุมคุณภาพของงานด้านวิชาการ ซึ่งไม้อาจจะกระทำได้โดยกลไกของส่วนราชการปกติ ข้อจำกัดประการสำคัญก็คือ ระบบข้อเสนอแนะของกรม ซึ่งถึงแม้จะได้รับความสนใจและเริ่มดำเนินการปรับปรุงไปบ้างแล้ว แต่ก็ยังไม่คืบหน้าไปเร็วนัก เนื่องจากปัญหาขาดแคลนบุคลากรและทรัพยากร นอกจากนี้ เครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ของหน่วยปฏิบัติงานต่างจังหวัดก็มีความขาดแคลนมาก

6. การปฏิบัติงาน มีลักษณะเด่นที่ทางกรมได้มีนโยบายส่งเสริม ความเข้มแข็งของหน่วยวิชาการในต่างจังหวัด โดยส่งข้าราชการส่วนใหญ่ไปประจำอยู่ แต่การปฏิบัติงานของหน่วยเหล่านั้นก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น มีอำนาจกว้าง กว้างๆ ที่มีข้าราชการจำกัดเฉพาะด้าน และมีทรัพยากรจำกัด แต่ก็ต้องปฏิบัติการกิจหลายด้าน นอกจากงานวิจัยและมีขอบเขตพื้นที่ในความดูแลกว้างขวาง

แนวทางการพัฒนา

จากผลการศึกษาบางประเด็นที่ได้ประมวลสรุปไว้ข้างต้น พอจะใช้เป็นแนวทางในการเสนอแนะแนวทางพัฒนาหรือปรับปรุงด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ในด้านสภาพแวดล้อมทางการบริหารของหน่วยงาน ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติงานวิชาการอยู่ ทางกรมควรดำเนินการผลักดันสภาพความเป็นจริงให้เป็นที่ยอมรับแก่หน่วยเหนือที่เกี่ยวข้องทุกระดับว่า ลักษณะงานวิชาการของกรมมีลักษณะพิเศษ (unique) ต้องการโครงสร้าง ระบบงาน และระเบียบข้อบังคับ หลายส่วนที่แตกต่างจากระบบกลางทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่ง ต้องการสถานภาพองค์การลักษณะ

พิเศษที่มีอำนาจอิสระในการดำเนินการระดับหนึ่ง ทำนองเดียวกับกลไกของรัฐอื่นๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย เป็นต้น แนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมประการหนึ่ง ก็คือการจัดทำแผนอัตรากำลังที่ระบุโครงสร้างและระบบงานบริหารบุคคลที่แสดงและสะท้อนลักษณะเฉพาะ และความต้องการของหน่วยงานวิชาการ ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานปฏิบัติธรรมดา และระบบนี้จะมีผล ต่อเนื่องไปสู่การปรับปรุงแนวคิด และเกณฑ์ในการประเมินงานวิชาการที่เหมาะสมด้วย

2. ควรสร้างกลไก มาตรการ และระบบการปฏิบัติงานที่ส่งเสริมการประสานระหว่างกรมวิชาการ เกษตร และกรมส่งเสริมการเกษตร ตั้งแต่ระดับนโยบาย แผน โครงการ และการดำเนินกิจกรรม ร่วมกัน โดยใช้วิธีการต่างๆ สมทบกัน กลไกและวิธีการที่มีอยู่แล้ว เช่น การปฏิบัติงานร่วมสำนักงานกัน ในต่างจังหวัด การพัฒนาโครงการวิจัยร่วม การสนับสนุนให้มีการหมุนเวียนแลกเปลี่ยน หรือยืมตัว ข้าราชการระหว่างกรมทั้งสอง

3. บทบาทของศูนย์วิจัยในปัจจุบัน ที่กำหนดให้ทำหน้าที่ความรับผิดชอบจำกัดอยู่กับงานชำนาญพิเศษ เฉพาะทาง ควรกำหนดเสียใหม่ให้ขยายขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ ให้กว้างขวางและหลากหลายขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานด้านวิจัยการทำฟาร์ม ซึ่งขณะนั้นแยกไปทำโดยเอกชน ก็จะมีโอกาสสังเกตและ ประสานประโยชน์ โดยเข้ามาดำเนินการวิจัยในศูนย์วิจัยร่วมกับโครงการวิจัยด้านอื่นๆ การปฏิบัติเช่นนั้น นอกจากจะเปิดโอกาสให้ข้าราชการของกรม ได้มีโอกาสหมุนเวียน และมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ในวงกว้าง กว่าเดิมแล้ว นับเป็นการขยายสมรรถนะของศูนย์วิจัย ในอันที่จะอำนวยความสะดวก สนองความต้องการของ ชุมชนในท้องถิ่น ได้กว้างขวางและหลากหลายขึ้น

4. หากสามารถวางระบบตามข้อแรกได้ ก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสในการบริหารทรัพยากร และวางระบบการวินิจฉัยสั่งการที่เหมาะสม และเอื้อต่อลักษณะงานวิชาการได้ ด้านการบริหารงานบุคคล สมควรที่จะปรับเปลี่ยนระบบตำแหน่ง เงินค่าตอบแทน ระบบการประเมินงานและบุคคล

5. ควรเร่งรัดการปฏิรูประบบข้อมูล โดยการตั้งคณะทำงานสำรวจศึกษาวางระบบข้อมูล (system design) ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการจัดหา การเตรียมทั้ง hardware และ software การวางระบบ และการเตรียมและฝึกอบรมบุคลากร การทำแผนปฏิบัติการ การศึกษาและกำหนดเนื้อหา รูปแบบ แบบฟอร์ม ระบบทางเดินและการใช้ข้อมูล ตลอดจนประเด็นด้านการเงินการคลัง

6. ควรวางนโยบายเพื่อถ่วงดุล (stream line) งานวิจัยให้ลดปริมาณเน้นคุณภาพ โดย เฉพาะการสนองตอบปัญหา ความต้องการและโอกาสจะนำไปใช้ประโยชน์

7. ควรส่งเสริมในศูนย์วิจัยในส่วนภูมิภาค ซึ่งขณะนี้มีอัตรากำลังนักวิชาการที่มีคุณภาพสูงจำนวนมากประจำอยู่แล้ว มีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ทันสมัยและมีสมรรถนะสูงไว้ใช้ทั้งในงานวิจัย งาน บริการและงานทดสอบ เพื่อเพิ่มพูนขีดความสามารถและคุณภาพของงานวิจัยและพัฒนาให้สูงขึ้น

12. กรมส่งเสริมการเกษตร

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการบริหารงานของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมุ่งค้นหาลักษณะเด่นและข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่หลักต่างๆ เพื่อเสนอแนะแนวทางและมาตรการ รวมทั้งนโยบายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในการปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่หลักต่างๆ ของกรมส่งเสริมการเกษตร ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเกษตรในปัจจุบันและอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และระบบราชการโดยส่วนรวมในการพัฒนาประเทศ

การศึกษานี้มุ่งวิเคราะห์เฉพาะการปฏิบัติงานในหน้าที่หลัก 3 ด้าน ของกรมส่งเสริมการเกษตร คือ การส่งเสริมให้มีการผลิตพืช การถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตพืช และการพัฒนาสถาบันเกษตรกร โดยมีปัจจัยหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ 4 ปัจจัย คือ (1) สภาพแวดล้อมทางการบริหาร (2) กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ (3) กระบวนการนำไปปฏิบัติ และ (4) การบริหารทรัพยากร ในการรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาใช้วิธีการต่างๆ 6 วิธี คือ (1) การศึกษาจากเอกสารทางราชการต่างๆ (2) การสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับของกรมส่งเสริมการเกษตร รวมทั้ง บุคคลอื่นที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมการเกษตร (3) การทอดแบบสอบถามที่มีคำถามทั้งเปิดและปิด ไปยังเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตร 5 ระดับ ตั้งแต่ระดับส่วนกลาง ภาค จังหวัด อำเภอ และ ตำบล จำนวนทั้งสิ้น 242 ชุด (4) การสังเกตการปฏิบัติงานของหน่วยงานทุกระดับและการร่วมประชุม ในการประชุมระดับกรมที่สำคัญ (5) การร่วมปฏิบัติงานกับคณะทำงานต่างๆ ของกรม และ (6) การใช้กรณีศึกษา ซึ่งมี 2 ประเภท คือ กรณีศึกษาตามหน้าที่เฉพาะของกรม และกรณีศึกษาตามประเด็นปัญหาเฉพาะ ทั้งนี้โดยมีระยะเวลาทำการศึกษา 12 เดือน ตั้งแต่ มกราคม-ธันวาคม 2531

ผลการศึกษา

จากการศึกษา พบจะสรุปถึงผลการศึกษาที่สำคัญตามปัจจัยหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ได้ ดังต่อไปนี้

1. สภาพแวดล้อมทางการบริหาร

1.1 สภาพแวดล้อมภายนอก

1.1.1 ขณะที่นโยบายพัฒนาการเกษตรของรัฐในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 ที่เน้นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรได้เอื้ออำนวยให้กรมส่งเสริมการเกษตรสามารถขยายภารกิจ และทรัพยากรการบริหารจนเป็นกรมขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมในด้านกำลังคนและงบประมาณ แต่่นโยบายดังกล่าวได้กลายเป็นจุดอ่อนในแง่ทิศทางการส่งเสริมการเกษตรที่ผ่านมา โดยกรมได้เน้นการเพิ่มผลผลิตพืชเศรษฐกิจบางชนิด และการให้บริการปัจจัยการผลิตบางอย่างแก่เกษตรกร มากกว่าการพัฒนาระบบการทำฟาร์มในแต่ละพื้นที่ การพัฒนาวิธีการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเพาะปลูกพืชต่างๆ ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ การส่งเสริมด้านการตลาด และการพัฒนาความสามารถของเกษตรกรให้พึ่งตนเองได้

1.1.2 ในการพัฒนาการเกษตร มีหน่วยงานทั้งในและนอกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบ ปฏิบัติตามความชำนาญเฉพาะด้านของตน ทำให้การส่งเสริมการเกษตรไม่ได้เป็นงานที่ผูกขาดโดยกรมส่งเสริมการเกษตร และความสำเร็จของการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมการเกษตรกับหน่วยงานต่างๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มักมีลักษณะเป็นเรื่องๆ และในบางขั้นตอนการผลิต กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เองก็ไม่ได้แสดงบทบาทในการเป็นผู้นำอย่างชัดเจน ที่จะเชื่อมประสานหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในให้ร่วมมือสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมการเกษตร

1.1.3 การที่เกษตรกรผู้รับบริการมีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งทางฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม ความรู้ ความสามารถ และวิถีการผลิต ทำให้กรมส่งเสริมการเกษตรประสบความยากลำบากในการให้บริการต่างๆ แก่เกษตรกรทุกระดับความแตกต่างอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิผล การจัดกลุ่มผู้รับบริการในรูปของกลุ่มเกษตรกรต่างๆ ในปัจจุบันเป็นเพียงวิธีการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ มากกว่าประสิทธิผลของการพัฒนาความสามารถของเกษตรกร ที่มีความแตกต่างกันในฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม

1.2 สภาพแวดล้อมภายใน

1.2.1 แม้ว่าอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรจะมีขอบเขตกว้างขวาง และมีกฎหมายรองรับค่อนข้างชัดเจน ซึ่งเป็นลักษณะเด่นที่ทำให้สามารถดำเนินการใดๆ ที่จะตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของเกษตรกรที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แต่ก็ยังเป็นข้อจำกัดสำคัญของกรมที่ทำให้ถูกคาดหวังในบทบาทจากฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ทำให้มีภารกิจที่ต้องปฏิบัติตามมาอย่างต่อเนื่องตามความสลับซับซ้อนของปัญหาทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้น ที่ผ่านมามีกรมยังไม่ได้ทำการทบทวนและจัดลำดับความสำคัญของหน้าที่ต่างๆ และกำหนดเป้าหมายการส่งเสริมการผลิตและการตลาดในแต่ละพื้นที่ในชัดเจน ทำให้ขาดจุดร่วมที่เป็นรูปธรรมที่จะผนึกกำลังการปฏิบัติงานของฝ่ายต่างๆ ภายในกรมในรูปของนโยบาย แผนงาน และโครงการที่ชัดเจนต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร

1.2.2 ปัจจุบัน กรมส่งเสริมการเกษตรแบ่งกองในส่วนกลางออกเป็น 10 กอง จัดตามลักษณะงานได้ 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มที่ทำหน้าที่รับเอาเทคโนโลยีการผลิตมาพัฒนาเพื่อส่งเสริม (2) กลุ่มที่ทำหน้าที่พัฒนาวิธีการถ่ายทอดและส่งเสริมการเกษตร และ (3) กลุ่มที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและช่วยอำนวยความสะดวก การจัดแบ่งกองที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมธุรกิจการเกษตรและสนับสนุนการตลาด ซึ่งเป็นกิจกรรมที่สำคัญในการประกอบการเกษตรในปัจจุบันและอนาคต จากภารกิจที่เพิ่มขึ้นรวดเร็ว และการขาดการทบทวนกำหนดหน้าที่ของกรมอย่างสม่ำเสมอ ทำให้การจัดหมวดหมู่ของงานในความรับผิดชอบของกองต่างๆ มีความซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพของงานหลักแต่ละด้าน บางกองมีขอบเขตของงานเกินกว่าการบังคับบัญชาจะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การแบ่งงานให้รองอธิบดี 3 คน รับผิดชอบงานของกองต่างๆ ในปัจจุบัน มีลักษณะที่ทำให้ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา และสร้างความสับสนในการบริหาร

1.2.3 กระบวนการของงานในระดับมหภาคเป็นไปตามกระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กษช. ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติต่างๆ กำหนดไว้ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ได้มีการปฏิบัติงาน หลักการ และขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง การปฏิบัติงานของกองต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ทั้งนี้เพราะขาดเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกัน และขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาในแต่ละสำนักงาน การปฏิบัติงานของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเป็นไปตามระบบฝึกอบรมและเชื่อมโยงที่มีการกำหนดขั้นตอนวิธีการ และผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติ ระบบฝึกอบรมและเชื่อมโยงปฏิบัติในลักษณะ ที่เป็นระบบการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค มากกว่าที่จะเป็นระบบการให้บริการต่างๆ แก่เกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การบริหารทรัพยากร

กรมส่งเสริมการเกษตรมีทรัพยากรการบริหารคือ บุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอ ต่อการปฏิบัติงานต่างๆ แต่การบริหารและพัฒนาทรัพยากรดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนี้

2.1 เจ้าหน้าที่ในส่วนกลางส่วนใหญ่มีมุมมองบทบาทของตนว่าเป็นนักวิชาการเกษตรมากกว่านักส่งเสริมการเกษตร ทำให้มุ่งพัฒนาความเป็นเลิศในทางเทคโนโลยีการเพาะปลูกมากกว่าการพัฒนาวิธีการ ส่งเสริมการปลูกพืชต่างๆ ที่เหมาะสมแก่เกษตรกรแต่ละระดับในแต่ละพื้นที่ ผู้บริหารระดับจังหวัดและ อำเภोजำนวนไม่น้อย ขาดทักษะที่ดีในการเป็นผู้จัดการการบริหารการงานเกษตรในพื้นที่รับผิดชอบ และเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรระดับตำบล ส่วนใหญ่ขาดอุดมการณ์ที่จะทำงานพัฒนา ชาดชาวยุ กำลังใจที่ดีในการทำงาน

2.2 การพัฒนาบุคลากรในแต่ละสำนักงานขาดนโยบาย แผนงาน และเป้าหมายที่ชัดเจน ก่าร ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในแต่ละปี มีจำนวนค่อนข้างมาก หากแต่ขาดแผนการฝึกอบรมประจำปีที่มีวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ชัดเจนและสะท้อนถึงงานของกรมที่เป็นจุดเน้นในแต่ละพื้นที่

2.3 การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยเฉพาะในระดับกลางขึ้นไป ยังไม่ได้เป็นไป ตามระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง และขาดการหมุนเวียนโยกย้ายเจ้าหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค อย่างสม่ำเสมอ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่

2.4 ที่ผ่านม งบประมาณประจำปีส่วนใหญ่ถูกใช้ไปในการผลักดันให้มีการเพิ่มผลผลิตพืช และ เพิ่มคุณภาพของพืชเศรษฐกิจบางชนิด มากกว่าการพัฒนาระบบการทำฟาร์มในแต่ละพื้นที่ การสนับสนุนด้าน การตลาดและการพัฒนาสถาบันเกษตรกรและเกษตรกรรายย่อย นอกจากนี้ การตรวจสอบก่อนการอนุมัติ ให้มีการจ่ายเงินตามโครงการต่างๆ ยังไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ทำให้การใช้จ่ายในการปฏิบัติ กิจกรรมต่างๆ จำนวนไม่น้อยไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการและนโยบายของกรมที่กำหนดไว้ อย่างแท้จริง

2.5 วัสดุอุปกรณ์ทำงานต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคยังไม่ได้มีการลงทุนเป็นระบบที่ดี และไม่ค่อยได้ถูกใช้งานและบำรุงรักษาเท่าที่ควร

3. กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ

3.1 การตัดสินใจเชิงนโยบายของกรม ในรูปของแผนส่งเสริมการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 แผนหลักเป็นลักษณะเด่นของการปรับบทบาทของกรมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของการเกษตรที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม หน่วยงานต่างๆ ทุกระดับภายในยังขาดความเข้าใจตรงกัน และยอมรับร่วมกันอย่างแท้จริงในการแปลงนโยบายและแผนดังกล่าวออกมาเป็นแผนงานและโครงการที่มีเป้าหมายวัตถุประสงค์ และวิธีการดำเนินการที่ชัดเจนและสอดคล้องสนับสนุนกัน

3.2 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจส่งเสริมการเกษตรต่างๆ มักเป็นหลักเกณฑ์ด้านวิชาการ เกษตร มากกว่าหลักเกณฑ์ด้านความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรในแต่ละพื้นที่ ที่สำคัญคือ ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำหนดเกษตรกรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของแต่ละกิจกรรม

3.3 กรมยังไม่มีระบบข้อมูลกลางที่เป็นที่ยอมรับ ใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างกองต่างๆ การตัดสินใจโดยกลุ่มในรูปของทีมงานยังมีไม่มาก และโครงการต่างๆ ส่วนใหญ่ที่กำหนดโดยส่วนกลางยังไม่สอดคล้องตรงกับปัญหาและความต้องการและเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรยากจน

4. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.1 แม้ว่ากรมส่งเสริมการเกษตรมีข้อได้เปรียบหน่วยงานอื่น คือ มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในระดับตำบล หมู่บ้าน แต่การสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว โดยส่วนกลางยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติและทันต่อเวลา โดยเฉพาะในเรื่องการโอนเงินงวดของกิจกรรมและโครงการ การจัดส่งเมล็ดพันธุ์พืช และสื่อสิ่งพิมพ์ ที่สำคัญคือ เกษตรจังหวัดและเกษตรอำเภอ ไม่ได้รอมอบอำนาจในการตัดสินใจอย่างเหมาะสมเกี่ยวกับการปรับลักษณะการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ให้เหมาะสมกับเงื่อนไขและข้อจำกัดของพื้นที่

4.2 สำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาค ยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญเท่าที่ควรในการแสดงบทบาทเป็นศูนย์กลางทางวิชาการ ข้อมูล การนิเทศงาน และการวางแผนในระดับภาค เพื่อชี้แนะและช่วยเหลือการปฏิบัติงานของสำนักงานเกษตรจังหวัดและอำเภอ

4.3 สำนักงานเกษตรจังหวัดและอำเภอ ใช้ทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่ส่วนใหญ่ไปในการบริหารโครงการต่างๆ ที่กรมสั่งการให้ปฏิบัติมากกว่าการกำหนดทิศทาง หรือประเด็นการส่งเสริมการเกษตรภายในจังหวัดและอำเภอที่ชัดเจนและระดมทรัพยากรต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกกรม รวมทั้งการสนับสนุนจากส่วนราชการต่างๆ และภาคเอกชน

4.4 การนิเทศงานและติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด โดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางตามที่กำหนดไว้ในระบบฝึกอบรมและเยี่ยมเยียนยังไม่มีอย่างสม่ำเสมอ เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดก็ยังไม่ได้ทำการนิเทศงานและติดตามผลการปฏิบัติงานของสำนักงานเกษตรอำเภอและเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรระดับตำบลอย่างจริงจัง

4.5 การประเมินผลการดำเนินโครงการต่างๆ ในพื้นที่ต่างๆ โดยส่วนกลางยังไม่มีลักษณะเป็นระบบและมีเป้าหมายที่ชัดเจน ผลการประเมินโครงการต่างๆ มักไม่ได้มีการกำหนดการนำไปพิจารณาปรับปรุงการวางแผน และกำหนดโครงการต่างๆ เท่าที่ควร และกรมยังไม่ได้ร่วมมือกับสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการประเมินโครงการส่งเสริมการเกษตรต่างๆ มากเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบริหารงานของกรมส่งเสริมการเกษตร เป็นไปโดยสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเกษตรและการพัฒนาขีดความสามารถของเกษตรกรในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะที่กรมส่งเสริมการเกษตรควรดำเนินการเอง

1.1 บทบาทและทิศทางใหม่ของกรมส่งเสริมการเกษตร

เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ทางการเกษตรในปัจจุบันและอนาคต กรมส่งเสริมการเกษตรจะต้องปฏิบัติงานในเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ โดยเน้นการส่งเสริมการผลิตและการตลาดทางการเกษตรในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก และเน้นการพัฒนาความสามารถในการช่วยเหลือตนเองของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรยากจนมากกว่าการเพิ่มผลผลิตพืชเศรษฐกิจบางชนิด การส่งเสริมการเกษตรในทิศทางใหม่นี้ ต้องดำเนินไปบนพื้นฐานของการพัฒนาความสามารถในการช่วยเหลือตนเองได้ของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรยากจน ในรูปของการทำงานเป็นกลุ่ม ทั้งนี้ โดยถือว่าการเพิ่มรายได้และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของเกษตรกรยากจนเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของกรม

1.2 นโยบายการส่งเสริมการเกษตร

เพื่อให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปตามบทบาทและทิศทางใหม่นี้ กองแผนงานควรเสนอให้กรมกำหนดนโยบายส่งเสริมการเกษตรในลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) มุ่งส่งเสริมการเกษตรในแต่ละเขตเกษตรกรรมของแต่ละภูมิภาค โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายเกษตรกรของการดำเนินกิจกรรมส่งเสริมต่างๆ อย่างชัดเจน
- (2) มุ่งปรับโครงสร้างการผลิตและสนับสนุนการขาย และการแปรรูปผลผลิตการเกษตรในแต่ละเขตเกษตรกรรมของแต่ละภูมิภาค โดยยึดศักยภาพทางการผลิตและการตลาดของแต่ละพื้นที่เป็นหลัก
- (3) มุ่งพัฒนาความสามารถในการช่วยเหลือตนเองของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรยากจน โดยถือว่าการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในรูปของกลุ่มต่างๆ ในการตัดสินใจทำการผลิต แปรรูป และขาย เป็นทั้งวิธีการและเป้าหมายของการส่งเสริมการเกษตร
- (4) มุ่งผนึกกำลังและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการส่งเสริมการผลิตและการขายสินค้าเกษตรกรรมในแต่ละพื้นที่อย่างเป็นระบบและครบวงจร

1.3 การะหน้าที่

เพื่อให้การส่งเสริมการเกษตรเป็นไปตามทิศทางใหม่และนโยบายดังกล่าวข้างต้น คณะทำงานเพื่อปรับปรุงระบบงาน โครงสร้าง และอัตรากำลังควรเสนอให้กรมส่งเสริมการเกษตรกำหนดหน้าที่หลักและหน้าที่รอง ดังนี้

(1) หน้าที่หลัก มี 3 หน้าที่ คือ

- (1.1) การกำหนดระบบการทำฟาร์มและส่งเสริมการตลาดในแต่ละพื้นที่
- (1.2) การพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต
- (1.3) การพัฒนาสถาบันเกษตรกร

(2) หน้าที่รอง มี 2 หน้าที่ คือ

- (2.1) การให้บริการปัจจัยการผลิตต่างๆ
- (2.2) การแก้ปัญหาการผลิตเฉพาะพื้นที่

หน้าที่หลักและรองดังกล่าว แบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มงาน ที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเป็นระบบงานในระดับมหภาคของกรม ดังนี้

กลุ่มงานที่ 1 : การกำหนดระบบการทำฟาร์มและธุรกิจการเกษตรในแต่ละ เขตเกษตรกรรมของแต่ละภูมิภาค

กลุ่มงานที่ 2 : การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและสนับสนุนการผลิต

กลุ่มงานที่ 3 : การเผยแพร่ส่งเสริมการผลิต การตลาด และการพัฒนาสถาบันเกษตรกร

กลุ่มงานที่ 4 : การอำนวยความสะดวกและช่วยอำนวยความสะดวกและสนับสนุน

1.4 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ

เพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่หลักและรองเป็นไปตามนโยบายและกลุ่มงานที่เสนอข้างต้น คณะทำงานเพื่อปรับปรุงระบบงาน โครงสร้าง และอัตรา กำลังควรเสนอให้กรมแบ่งส่วนราชการของกรมในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเสียใหม่ ดังนี้

(1) ส่วนกลาง ประกอบด้วย 19 กอง และเทียบเท่า (เดิมมี 16 กอง และเทียบเท่า) โดยตั้งกองใหม่ขึ้น 2 กอง คือ กองส่งเสริมการทำฟาร์มและธุรกิจการเกษตร และกองพัฒนานั้นที่การเกษตรและสนับสนุนการผลิต และแยกกองส่งเสริมพืชพันธุ์เดิมออกเป็น 2 กอง คือ กองส่งเสริมพืชไร่ และกองส่งเสริมพืชสวน

(2) ส่วนภูมิภาค แบ่งฝ่ายภายในสำนักงานเกษตรจังหวัด ออกเป็น 5 ฝ่าย คือ

- ฝ่ายบริหารทั่วไป
- ฝ่ายแผนงานและฝึกอบรมเผยแพร่
- ฝ่ายส่งเสริมการผลิตและการตลาด
- ฝ่ายพัฒนาสถาบันการเกษตรและกิจการพิเศษ
- ฝ่ายป้องกันและกำจัดศัตรูพืช

สำนักงานเกษตรอำเภอ ประกอบด้วย 3 งาน คือ

- งานธุรการ
- งานส่งเสริมการผลิตและการตลาด
- งานพัฒนาสถาบันเกษตรกรและกิจกรรมพิเศษ

1.5 การจัดสายการบังคับบัญชา

เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาและความคุมการปฏิบัติงานตามกลุ่มงานต่างๆ ของกรมวิชาการเกษตร อธิบดีควรมอบหมายให้รองอธิบดีแต่ละฝ่ายรับผิดชอบควบคุม ตรวจสอบ กลั่นกรองงานด้านต่างๆ ดังนี้

- (1) รองอธิบดีฝ่ายบริหาร ควบคุมกลุ่มงานด้านอำนาจการและช่วยอำนาจการ
- (2) รองอธิบดีฝ่ายวิชาการเกษตร ควบคุมกลุ่มงานด้านการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตพืช และสนับสนุนการผลิต
- (3) รองอธิบดีฝ่ายส่งเสริมการเกษตร ควบคุมกลุ่มงานด้านการทำฟาร์มและธุรกิจการเกษตร และกลุ่มงานด้านการส่งเสริมเผยแพร่และพัฒนาสถาบันเกษตรกร

สำหรับการปฏิบัติงานของสำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาค และสำนักงานเกษตรจังหวัดให้อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของอธิบดี

1.6 กระบวนการของงาน

(1) เพื่อให้โครงการ/กิจกรรมส่งเสริมการเกษตรประจำปีของกรม มีความสัมพันธ์สนับสนุนซึ่งกันและกัน ในการสนับสนุนแผนการผลิตและการตลาดของกลุ่มต่างๆ ของเกษตรกรในตำบลต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการพิจารณาแผนงานและงบประมาณประจำปีของกรม ควรกำหนดให้โครงการและกิจกรรมของกองป้องกันและกำจัดศัตรูพืชอยู่ภายใต้กระบวนการของงานพัฒนาชนบท ตามระบบ กชช. และควรยึดถือแผนพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัดเป็นหลักอย่างแท้จริง ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของโครงการ/กิจกรรมประจำปีให้แก่จังหวัดต่างๆ

(2) ควรกำหนดกระบวนการของงานของกองต่างๆ ในสายปฏิบัติในลักษณะของระบบผู้อำนาจการแผนงานต่างๆ โดยให้รองอธิบดีแต่ละคนเป็นผู้อำนาจการแผนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรับผิดชอบ และกำหนดให้มีระบบผู้อำนาจการโครงการต่างๆ ในแต่ละแผนงาน โดยมีผู้อำนาจการกองต่างๆ ที่รับผิดชอบโครงการเป็นผู้อำนาจการโครงการ เพื่อทำการอำนาจการผสมผสานนักกำลังระหว่างกอง/ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแต่ละแผนงานและโครงการ

(3) กระบวนการของงานตามระบบฝึกอบรมและเยี่ยมเยียน ควรกำหนดให้กลุ่มเป้าหมายของการเยี่ยมงานแต่ละหมู่บ้านของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตรระดับตำบล คือ กลุ่มเรียนรู้ กลุ่มกิจกรรมต่างๆ และกลุ่ม 3 ก โดยใช้แผนของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มดังกล่าวเป็นหลักในการจัดทำแผนการเยี่ยมในแต่ละหมู่บ้านในแต่ละปี

1.7 การบริหารงบประมาณ

(1) การตัดสินใจกำหนดแผนงานและงบประมาณประจำปี ควรอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของอธิบดี และให้รองอธิบดีแต่ละฝ่ายที่เป็นผู้อำนวยการแผนงานต่างๆ ควบคุมการจัดสรรงบประมาณและเป้าหมายของโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ในแผนงาน

(2) คณะกรรมการพิจารณาแผนงานและงบประมาณ ควรปรับสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่งานต่างๆ ของกรม ให้สอดคล้องตามลำดับความสำคัญของหน้าที่หลักและหน้าที่รองของกรมตามที่เสนอแนะข้างต้น

(3) อธิบดีควรให้ความสำคัญอย่างจริงจังแก่การตรวจสอบการเบิกจ่ายงบประมาณ เพื่อปฏิบัติกิจกรรม/โครงการต่างๆ ในแต่ละงวดเงิน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานและโครงการต่างๆ อย่างแท้จริง

1.8 การบริหารงานบุคคล

ควรกำหนดนโยบายและแผนการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการในระยะ 5 ปี และในแต่ละปีให้ชัดเจนในแง่ประเภทหลักสูตรและกลุ่มเป้าหมาย โดยให้สอดคล้องกับความต้องการในการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ทุกระดับในแต่ละสาขาวิชา อันได้แก่ การบริหารวิชาการเกษตรและส่งเสริมการเกษตร

1.9 กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ

(1) คณะกรรมการพิจารณาแผนงานและงบประมาณประจำปี ควรปรับลักษณะการจัดทำโครงการส่งเสริมการเกษตรให้มีลักษณะเป็นโครงการขนาดใหญ่ในแต่ละพื้นที่และแต่ละปี ที่มีกิจกรรมต่างๆ ครบวงจรการผลิตและการตลาดที่เป็นการประสานงานระหว่างกองต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานภายนอก และภาคเอกชนภายใต้ความรับผิดชอบของผู้อำนวยการโครงการที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ

(2) ควรพัฒนาขีดความสามารถในการตัดสินใจปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ โดยกำหนดให้มีศูนย์ข้อมูลส่งเสริมการเกษตรทุกระดับ โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบข้อมูลการส่งเสริมการเกษตรของกรมที่มีอธิบดีเป็นประธาน รองอธิบดีทุกฝ่ายเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการกองแผนงานเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่ควบคุมกำกับการพัฒนาระบบข้อมูลของศูนย์ข้อมูลดังกล่าวในแต่ละระดับ

1.10 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(1) คณะกรรมการพิจารณาแผนงานและงบประมาณประจำปี ควรเร่งรัดให้กองต่างๆ แจ้งและโอนงบประมาณประจำงวดของโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ไปให้หน่วยปฏิบัติอย่างช้าไม่เกิน 15 วัน ของเดือนแรกของแต่ละงวดเงิน พร้อมทั้งระบุรายละเอียดกิจกรรม/โครงการต่างๆ ให้ชัดเจนประกอบใบโอนเงินงวด

(2) ควรให้สำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาคทำหน้าที่ต่างๆ ตามที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะการเป็นศูนย์ข้อมูล การศึกษาวิจัย และการจัดทำแผนส่งเสริมการเกษตรระดับภาค

(3) ควรเน้นให้เกษตรจังหวัดให้ความสำคัญต่อการบริหารงานภายนอกสำนักงาน มากกว่าการบริหารภายในสำนักงาน และให้มหาวิทยาลัยการเกษตรของสำนักงานเกษตรจังหวัดปฏิบัติงานในลักษณะของทีม

โดยยึดพื้นที่อำเภอต่างๆ ของจังหวัดเป็นหลักในการกำหนดทีม และกรมควรสนับสนุนงบประมาณบางส่วนให้สำนักงานเกษตรจังหวัดริเริ่มจัดทำโครงการส่งเสริมการผลิตการขยายพืชบางชนิดประจำปี

(4) ควรปรับปรุงติดตามประเมินผลการส่งเสริมการเกษตรในแต่ละเขตเกษตรกรรม ในแต่ละภูมิภาคให้เป็นระบบ โดยผนึกกำลังระหว่างกองแผนงาน สำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาคและสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

2. ข้อเสนอแนะที่ควรเสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการ

2.1 ควรเสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แสดงบทบาทของการเป็นผู้นำในการอำนวยความสะดวกให้กรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตร ทำการประสานงานการวิจัยและการส่งเสริมการทำฟาร์มอย่างจริงจังทุกระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบายลงไปจนถึงระดับสถานีวิจัยและไร่นา

2.2 ควรเสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ชี้แจงทำความเข้าใจ และขอความร่วมมือจากกระทรวงหลักอีก 5 กระทรวง ในการพัฒนาชนบท คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ ให้สิ่งการให้กรมต่างๆ ในสังกัดกระทรวงดังกล่าว ให้ความร่วมมือสนับสนุนการปฏิบัติงานส่งเสริมการเกษตรต่างๆ และขอความร่วมมือจากสำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้การสนับสนุนอย่างจริงจังในด้านแผนงาน งบประมาณ และอัตรากำลังแก่การปฏิบัติงานส่งเสริมการผลิตและการตลาดทางการเกษตร ในทิศทางใหม่ของกรมส่งเสริมการเกษตร

13. กรมประชาสัมพันธ์

การศึกษาวิจัยการปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์ ได้ดำเนินมา เริ่มตั้งแต่ต้นเดือนมกราคม 2531 และแล้วเสร็จภายใน 12 เดือน หรือปลายเดือนธันวาคม 2531 การดำเนินงานและวิธีการศึกษา แบ่งออกเป็น 9 ขั้นตอน ดังนี้

1. เตรียมงาน - ศึกษาและเตรียมงาน โดยทำความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบการศึกษา เก็บรวบรวมและศึกษาเอกสารและข้อมูลจากสิ่งตีพิมพ์รวมทั้งกฎหมาย คำสั่ง และระเบียบของกรม
2. เก็บข้อมูลภาคสนาม - การสัมภาษณ์บุคลากรของกรม แบบลึก และการเก็บข้อมูลต่างๆ ประกอบการศึกษา
3. เลือกกรณีศึกษาและการเชื่อมสถานสงเคราะห์ - ใช้วิธีการสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมในการเชื่อมสถานสงเคราะห์ พูดคุยกับผู้รับการสงเคราะห์ และสัมภาษณ์ผู้ปกครองและผู้ช่วยในสถานสงเคราะห์ต่างๆ
4. ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น
5. สรุปผลการศึกษาและเขียนรายงานร่างแรก เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากเพื่อนร่วมโครงการวิจัย
6. รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่อ และสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงสุดของกรม เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นกับแนวการศึกษาวิเคราะห์ของผู้วิจัย
7. เขียนรายงานครั้งที่สองและเสนอผลงานในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ
8. รับข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมสัมมนาเพื่อประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลขั้นสุดท้าย
9. เขียนรายงานร่างสุดท้าย

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยนี้ คือ การศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาในการปฏิบัติงานของกรมประชาสัมพันธ์ โดยพิจารณาตัวแปรหลัก 4 ตัว ซึ่งสัมพันธ์โยงเกี่ยวกับในระบบบริหารราชการของหน่วยงาน ตัวแปร 4 ตัวนี้ ประกอบด้วย 1) สภาพแวดล้อมของการบริหารงาน 2) การบริหารทรัพยากร 3) กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ และ 4) กระบวนการในการดำเนินงาน

ทั้งนี้ การสัมพันธ์โยงเกี่ยวข้อกันอย่างใกล้ชิดของตัวแปรทั้ง 4 นี้ เกิดขึ้นได้โดยผ่านพฤติกรรมของคน ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์การ และในทำนองเดียวกัน พฤติกรรมของคนในองค์การก็ได้รับผลกระทบจากตัวแปรทั้ง 4 เช่นเดียวกัน

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า กรมประชาสงเคราะห์ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อ 48 ปีก่อน เพื่อเป็นกลไกของรัฐในการแก้ไขปัญหาทางสังคมของประเทศ ซึ่งในระยะแรกของการจัดตั้ง ปัญหาทางด้านสังคมที่รัฐเล็งเห็นว่าสำคัญคือ 1) ความยากจนของชาวชนบทที่ลี้ภัยไหลเข้ามาในเมือง โดยขาดอาชีพหลากหลายรองรับ จึงสร้างภาพพจน์และปัญหาอันไม่ดีงามแก่สังคมเมือง 2) การขาดคุณภาพทางด้านความเป็นอยู่ ว่าด้วยเสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม อาหารที่ถูกหลักโภชนาการ ที่อยู่อาศัยที่ถูกมาตรฐาน เป็นต้น 3) การเสื่อมโทรมทางศีลธรรมว่าด้วยเรื่องโสเภณีและขอทาน ซึ่งบั่นทอนภาพพจน์อันดีงามของประเทศ 4) การให้ความช่วยเหลือบุคคลในสังคมที่ด้อยโอกาสและช่วยเหลือตนเองไม่ได้ เช่น เด็กอนาถา คนพิการทุพพลภาพ คนชราที่ถูกทอดทิ้ง เป็นต้น

ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ในระยะแรก กรมต้องมีบทบาทในการช่วยแก้ไขปัญหาสังคม ซึ่งรวมปัญหาหลายเรื่องหลายอย่าง แต่ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลยังคาดหวังให้กรมมีบทบาทในการช่วยเสริมสร้างชาติ ตามปรัชญาและแนวความคิดของรัฐบาลในการ "สร้างคนและสร้างชาติ" อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า ณ จุดเริ่มต้นของการจัดตั้งกรม ภารกิจที่กรมได้รับมอบหมายให้ทำนั้น มีหลายรายการ ซึ่งงานต่าง ๆ มีลักษณะแตกต่างกันโดยที่รัฐบาลมิได้จัดลำดับความสำคัญของงานเหล่านั้นแต่อย่างใด ตามความเข้าใจคือ งานแต่ละอย่างมีความสำคัญในตัวและงานทั้งหมดรวมเป็นงานที่สงเคราะห์ประชาชนทั้งสิ้น จึงมีความสำคัญทั้งนั้น

ปรัชญาของรัฐบาลโดยผ่านกรมประชาสงเคราะห์ ในช่วงแรกเห็นว่า รัฐบาลควรจะช่วยเหลือประชาชนอย่างเต็มที่และครบวงจร โดยให้ความช่วยเหลือแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งปรากฏในรูปแบบของสถานสงเคราะห์ประเภทต่างๆ ที่เน้นการเลี้ยงดูผู้รับการสงเคราะห์โดยตลอด หรือในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง ซึ่งกรม มีบทบาทในการสร้างปัจจัยพื้นฐานให้สมาชิกของนิคม จัดที่ดินให้ทำกิน ให้ผู้เชี่ยวชาญทางการเกษตรช่วยเหลือทางการเกษตร มีโรงเรียนและสถานพยาบาลให้อย่างครบถ้วน ตลอดจนให้เงินกู้เพื่อทำกินแก่สมาชิก เป็นต้น การช่วยเหลือจึงเป็นลักษณะสมบูรณ์แบบ ปรัชญาดังกล่าวนี้นี้ถูกท้าทายในปัจจุบัน เนื่องจากหลักวิชาสังคมสงเคราะห์ ได้เน้นการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสให้ช่วยเหลือตนเองเป็นสำคัญ นอกจากนั้นแล้ว หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐและเอกชนได้มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านต่างๆ ตามความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนยืนหยัดอยู่บนขาของตนเอง และรับความช่วยเหลือขั้นต้นเพื่อที่จะช่วยเหลือตนเองต่อไป

อย่างไรก็ตาม บุคลากรภายในกรมประชาสงเคราะห์ได้ยอมรับทราบเกี่ยวกับกระแสความคิดใหม่ ว่าด้วยเรื่องเสริมศักยภาพของประชาชนให้ช่วยเหลือตนเอง ตลอดจนยอมรับว่าบทบาทของกรม น่าจะมีการทบทวนเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับสภาพของสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน แต่ในความเป็นจริง การปฏิบัติงานของกรม ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับ

งานสังคมสงเคราะห์ และในเวลาเดียวกัน กรมยังมีได้เสริมสมรรถนะของตนอย่างจริงจังเพื่อเผชิญกับปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศด้วย

ปัญหาหลักของกรมประชาสงเคราะห์

กรมประชาสงเคราะห์ได้มีบทบาทและหน้าที่ในความหมายกว้าง ซึ่งครอบคลุมงานหลายประเภท ลักษณะความหลากหลายของงานส่งผลให้การเจริญเติบโตของกรม เกิดขึ้นตามกองต่างๆ กองจึงมีบทบาทในการควบคุมขอบเขตภาระหน้าที่และงานของตนอย่างค่อนข้างจะอิสระ การพัฒนากองจึงกลายเป็นเป้าหมายสำคัญ ผลที่สืบเนื่องจากปรากฏการณ์อันนี้ คือ กองรู้สึกห่วงแหนงานทุกอย่างทุกเรื่องที่เคยรับผิดชอบ จึงไม่ยินดีหรือยินยอมที่จะตัดงานที่อยู่ใต้สังกัดและมีปฏิริยาต่อการร่วมมือกับกองอื่นๆ เพราะไม่ต้องการจะแบ่งผลงานกับใคร ในเชิงปฏิบัติ กองจึงไม่เื้อต่อกองอื่น โดยไม่เื้อทรัพยากรบุคคลากร ข้อมูล ฯลฯ ต่อกองอื่น เพราะการแข่งขันระหว่างกองเป็นเรื่องที่รับรู้ในใจ (implicit assumption)

ในแง่มุมมองที่กว้างขึ้น กรมประชาสงเคราะห์จึงมีปัญหาในการจัดเรียงลำดับความสำคัญของงาน ไม่สามารถจะชี้ลงไปยังอย่างชัดเจนและเป็นทางการว่า อะไรควรจะเป็นภารกิจหลักหรือภารกิจรองของกรม เพราะจะกระทบต่อจิตใจและความรู้สึกของทุกๆ กอง ผลที่ตามมาจากปรากฏการณ์นี้มีหลายอย่าง ดังเช่น

1. กรมประชาสงเคราะห์เองขาดความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ ทิศทาง และนโยบายที่พึงมีของกรม เพราะว่ากรม ต้องรวบรวมผสมผสานงานหลากหลายทุกอย่างแบบย่ำใหญ่ เข้าเป็นหมวดต่างๆ และต้องหาเหตุผล ขออนุญาตถึงความจำเป็นและความสำคัญของงานทุกเรื่องทุกอย่าง ซึ่งทำให้ภาพรวมเกี่ยวกับกรม นั้นไม่อาจเห็นได้อย่างชัดเจน

2. การกระจายงานทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอยู่แล้ว (ทั้งบุคลากรงบประมาณ และเครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ) ต้องจำกัดมากยิ่งขึ้น เพราะต้องกระจายไปหลายทาง (spreading resources thin)

3. การทำงานหลายเรื่องหลายอย่าง แต่ไม่สามารถทำแต่ละเรื่องอย่างเจาะลึกเข้าถึงแก่นแท้ของปัญหา จึงเป็นการแตะปัญหา แต่แก้ไม่ได้ถึงรากเหง้าของปัญหา เปรียบเสมือนการกระทำในเชิงผักชีโรยหน้า (tokenism) ยกตัวอย่างเช่น งานตรวจหอพักและสถานรับเลี้ยงเด็ก งานองค์กรเอกชน เป็นต้น

4. กรม ขาดความคล่องตัวและความยืดหยุ่นที่จะตัดหรือยุบงานเก่าบางเรื่อง บางประเภทที่ไม่จำเป็น ล้าสมัยแล้ว ออกจากการปฏิบัติ เนื่องจากกองที่เกี่ยวข้องต่อต้านและไม่เห็นชอบด้วย และระบบราชการเน้นปริมาณของงาน จึงอยากดึงงานที่มีอยู่ก่อนเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของตนและของหน่วยงาน

5. การปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ จึงเข้ารูปที่ค่อยเป็นค่อยไป โดยกองต่างๆ ยึดงานประจำ (routine) เป็นหลักและอาจเริ่มโครงการใหม่บ้างในกรณีที่มีความจำเป็น ดังนั้น กรม

จึงขาดขีดความสามารถในการปรับเปลี่ยนให้รองรับงานใหม่ที่สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม เพราะยังต้องแบกรับภาระงาน routine ทั้งหมดเหมือนเดิม

6. การบริหารงานส่วนภูมิภาคควรมีการปรับปรุงแก้ไข เพราะประชาสงเคราะห์จังหวัดขาด ศักดิ์ศรี ทรัพยากร และอำนาจ หน่วยงานต่างๆ ของกรม เช่น สถานสงเคราะห์ นิคมสร้างตนเอง และศูนย์ปฏิบัติการของกองข้าวเข้านตรงกับกองในส่วนกลาง มิได้อยู่ได้บังคับบัญชาของประชาสงเคราะห์ จังหวัด

ข้อเด่นของกรม ทั้งนี้ กรมประชาสงเคราะห์ มีข้อเด่นอยู่ 2 ประการ

ประการแรก คือ บุคลากรส่วนหนึ่งของกรม มีคุณภาพ อยากทำงานเพื่อสังคมและทำงานให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่นและส่วนรวม ซึ่งเป็นที่น่ายินดีและสรรเสริญโดยเฉพาต้องทำงานภายใต้เงื่อนไขที่จำกัด ดังเช่น ขาดแคลนทรัพยากรและโอกาสในการก้าวหน้า กองโดยส่วนใหญ่ไม่มีผลประโยชน์ในทางตรงหรือทางอ้อมให้กับตัวบุคคล ทรัพยากรมนุษย์ในส่วนหนึ่งของกรมจึงควรได้รับการส่งเสริมพัฒนา รักษาขวัญ และกำลังใจ และได้รับการชี้แนะเกี่ยวกับทิศทางของกรมอย่างชัดเจน เพื่อให้เขาทั้งหลายได้บรรลุ ศักยภาพของเขา เพื่อความก้าวหน้าของกรม

ประการที่สอง กรมได้ทำหน้าที่สงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนที่ขาดความสามารถและช่วยเหลือตนเองไม่ได้ เช่น คนชรา คนพิการทุพพลภาพ เด็กที่ถูกทอดทิ้ง เป็นต้น บริการพื้นฐานทางสังคมเป็นสิ่งที่สังคมจะขาดไม่ได้ ในส่วนนี้ กรมได้แบกรับแทนสังคมในการดูแลสมาชิกของสังคมที่ด้อยโอกาส ขาดญาติมิตร หรือครอบครัวที่จะเลี้ยงดูจนเจือ

ปัญหาของกรมประชาสงเคราะห์สืบเนื่องจากโครงสร้าง

กรมประชาสงเคราะห์มีหน้าที่สำคัญและงานที่ต้องทำหลายอย่าง แต่ฐานะปัจจุบัน คือ กรมประชาสงเคราะห์เป็นกรมหนึ่งภายใต้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นที่รู้ดีว่า กระทรวงมหาดไทยไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของกรมประชาสงเคราะห์สูง นอกจากว่า กรมจะถูกมองข้ามความสำคัญหรือละเลยโดยกระทรวงมหาดไทยแล้ว ผลในทางลบของสถานการณ์ปัจจุบันของกรม ยังมีอีกหลายประการ ดังเช่น

1) การขาดขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ในกรม ว่าด้วยเรื่องความก้าวหน้า ตำแหน่งระดับสูงสุดของกรม มักจะถูกบุคคลภายนอกครอง โดยบุคคลจากกรมการปกครองได้มาดำรงตำแหน่งอธิบดี กรมประชาสงเคราะห์หลายครั้ง

2) การจัดสรรงบประมาณหรืออำนาจในการเจรจาต่อรองจำกัด

3) การเป็นผู้นำทางนโยบายสังคมสงเคราะห์ยังขาดน้ำหนักและบารมีที่เพียงพอ เพราะต้องพึ่งความเห็นจากกระทรวงหรือต้องทำภายใต้กรอบของกระทรวง

4) บรรยาการของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะกรมการปกครองอาจมีผลต่อพฤติกรรมและทัศนคติของข้าราชการในกรมประชาสงเคราะห์ ดังเช่น การเน้นผลงานส่วนตัว เพราะต้องสร้างชื่อเสียงโดยไม่คำนึงถึงความต่อเนื่องของงาน หรือการทำงานลักษณะจากบนสู่ล่าง หรือมีการติดตามผู้ใหญ่เป็นคณะใหญ่และมีประเพณีต้อนรับผู้ใหญ่เวลาไปตรวจเยี่ยมงาน เป็นต้น

5) กรมขาดสิทธิและอำนาจเต็มที่ในการตัดสินใจหลายเรื่อง ถึงแม้จะเป็น เรื่องที่ขัดกับนโยบายหรือหลักวิชาและหลักการของกรม แต่บางครั้งจำต้องนำมาปฏิบัติ เพราะได้รับการบัญชาหรือแรงกดดันจากภายนอก

ข้อเสนอแนะ

ในขั้นแรก กรมประชาสงเคราะห์ต้องทบทวนและพิจารณาอย่างจริงจัง เกี่ยวกับนโยบาย ทิศทางบทบาท หน้าที่ และภารกิจที่กรมพึงมี โดยต้องตัดสินใจอย่างแน่วแน่ ว่า กรมต้องการจะก้าวไปในทางไหนกันแน่ เท่าที่เป็นอยู่ปัจจุบันในภาคปฏิบัติ กรม ปฏิบัติภารกิจต่างๆ ที่สืบทอดมาจากอดีตเป็นหลัก แต่กรม ทำแผนให้สอดคล้องกับแผนแม่บทกระทรวงมหาดไทย และกล่าวถึงหลักการของการสังคมสงเคราะห์ตามแผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 1 จึงเห็นได้ว่าการปฏิบัติตามจริงไม่ตรงกับแผนและไม่สะท้อนถึงประเด็นความสำคัญต่างๆ ที่รวมอยู่ในแผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ก็มิได้ไปตามลำดับความสำคัญของงานที่ระบุไว้ในแผนของกรม และแผนพัฒนาการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ

ดังนั้น กรม จึงต้องไตร่ตรอง พิจารณา และตัดสินใจว่าจะยึดอะไรเป็นหลักในการปฏิบัติงาน จึงจะสามารถจัดการกิจหลักและรอง ได้อย่างถูกต้อง เรื่องนี้เป็นปัญหาใหญ่และเป็นปัญหาหลัก ซึ่งผู้บริหารระดับสูงสุดควรนำมาวิเคราะห์ให้ถึงแก่นเพื่อหาข้อยุติ เพราะจะให้ทิศทางแก่กรม ในภาพรวมอย่างดี

ถ้ากรมกับประเด็นข้างบนนี้ได้แล้ว กรมควรจัดลำดับความสำคัญของงานและมุ่งเน้นพัฒนางานหลัก และในเวลาเดียวกัน ก็ควรพยายามลดและตัดหรือยุบงานรองที่ไม่สำคัญ เพื่อไม่ให้กระจายทรัพยากรอย่างไม่จำเป็น

เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย เปลี่ยนแปลงไปมากในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา สถาบันต่างๆ ทางสังคม วิถีชีวิต ประเพณี ค่านิยม และความเชื่อของคนไทย ตลอดจนความสัมพันธภาพทางสังคมของคนไทย ได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ทางสังคมที่ผุดผกจากในอดีต ในฐานะที่กรมประชาสงเคราะห์เป็นองค์กรหลักของรัฐที่มีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทางสังคม กรมจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อม เพื่อรองรับบทบาทและภารกิจใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะของสังคมในปัจจุบัน

กล่าวอีกนัยหนึ่ง กรมประชาสงเคราะห์จำเป็นต้องศึกษาถึงลักษณะและความเป็นมาของปัญหาใหม่ๆ ทางสังคม รวมทั้งต้องเสาะแสวงหาแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหล่านั้นด้วย

ภายใต้สิ่งแวดล้อมทางสังคมที่หน่วยงานขององค์กรเอกชนต่างๆ มีบทบาทที่จะพยายามร่วมแก้ไข ปัญหาทางสังคม กรมจำเป็นจะต้องมีบทบาทสำคัญในการประสานงานสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ โดยเป็น แกนกลางของงานสังคมสงเคราะห์ในแง่นโยบาย องค์ความรู้ ข้อเสนอแนะ เป็นต้น แต่ให้องค์กรเอกชน ดำเนินการปฏิบัติการ เพราะรัฐบาลเองขาดแคลนงบประมาณที่จะให้กรม เป็นฝ่ายปฏิบัติการในทุกเรื่อง ทุกอย่าง

สืบเนื่องจากประเด็น ที่กรมควรเป็นแกนกลางในการประสานงานสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย กรมจำเป็นจะต้องพัฒนาระบบข้อมูลให้มีประสิทธิภาพ และควรเป็นศูนย์กลางของข้อมูลเกี่ยวกับงานสังคม สงเคราะห์ด้วย

นอกจากนี้แล้ว กรมยังต้องปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลภายในกรมอย่างจริงจัง เพื่อ สร้างขวัญและกำลังใจของบุคลากร และเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในการปฏิบัติงานด้วย

สำหรับข้อเสนอแนะในระยะสั้นที่สำคัญ ได้แก่ ข้อเสนอให้กรมทบทวนและปรับปรุงเป้าหมาย นโยบาย และทิศทางของกรม ตลอดจนวิธีดำเนินการตามนโยบาย ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบุคลากรมีหลาย ประเด็น ดังเช่น ให้มีการพัฒนาและฝึกอบรมให้เข้าใจปรัชญาหลักการของการประชาสงเคราะห์ ทั้งตาม หลักวิชาชั้นสากลและตามแนวความคิดพื้นฐานแบบไทยๆ ให้เข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและทิศทางของกรม ให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากรภายในกองและระหว่างกอง รวมทั้งระหว่างส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อไม่ให้ยึดติดหน่วยงานเดียว จนลืมความสำคัญของกรมในส่วนรวม นอกจากนี้แล้ว ยังเสนอแนะให้ เสริมขวัญและกำลังใจของบุคลากรโดยให้ปรับแก้เรื่องต่อไปนี้ (ก) ความเป็นไปได้ที่จะแยกงานสังคม สงเคราะห์ให้เป็นอิสระจากกระทรวงมหาดไทยเพื่อความคล่องตัว (ข) ขยายระดับเจ้าหน้าที่ให้มี ผู้ชำนาญการ 8 เป็นต้น (ค) ให้หมวดประเภทตำแหน่งจาก 61 ตำแหน่ง ซึ่งหลากหลายและหลายๆ ตำแหน่งขาดโอกาสความก้าวหน้า ให้ลดลงเป็นงานประเภทหลักเพียงไม่กี่ประเภท (ง) ให้แต่งตั้ง ผู้บริหารระดับสูงสุดจากคนภายในกรม (จ) ให้เสนออธิบาย และบรรยายเกี่ยวกับลักษณะพิเศษของ งานสังคมสงเคราะห์ได้อย่างถูกต้องและมีเหตุผล

นอกจากนี้แล้ว ในส่วนของข้อเสนอแนะในระยะสั้น ยังรวมถึงการเสนอให้เสริมองค์ประกอบ วิธีการ และกระบวนการตรวจสอบให้เป็นระบบ และให้พัฒนาวิธีการอธิบายและบรรยายเกี่ยวกับงาน เชิงคุณภาพ โดยให้สามารถผสมผสานการประเมินผลงานวิธีเชิงคุณภาพพร้อมเชิงปริมาณ

ข้อเสนอแนะในระยะกลางนั้น โดยสรุปมีดังนี้ (1) ให้กรมลดงานบริการต่างๆ เพื่อลดบทบาท ในด้านปฏิบัติการ เพื่อหันไปเน้นและเสริมบทบาทของฝ่ายวิชาการ สนับสนุนองค์กรเอกชนและประสาน งานสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ (2) ให้กรมขยายงานประเภทที่ดำเนินมานาน แต่หมดความสำคัญและ จำเป็น เช่น งานนิคมสร้างตนเองแบบพัฒนาสมบูรณ์แบบ งานชาวเขาแบบสมบูรณ์แบบ งานควบคุมดูแล

หอพัก เป็นต้น (3) ให้กรมพัฒนาระบบข้อมูลให้ทันสมัยและสมบูรณ์ เพื่อให้เรียกใช้ได้ง่าย รวดเร็ว และสะดวก เพื่อเป็นพื้นฐานของการตัดสินใจ (4) ให้กรมเน้นหลักการพึ่งตนเองและการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยกรมให้บริการต่างๆ เพื่อช่วยเสริมในเรื่องนี้ (5) ให้พัฒนาระบบและวิธีการระดมทรัพยากรจากประชาชนและชุมชน (6) ให้มีการวางระบบติดตามและประเมินผล โดยสามารถใช้บุคคลภายนอกที่เป็นกลางทำหน้าที่นี้ได้ (7) ให้กรมปรับเปลี่ยนและพัฒนาตัวเองในหลายประเด็น เพื่อเพิ่มและเสริมบทบาทในการประสานงานกับองค์กรเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนข้อเสนอแนะในระยะยาวนั้น ให้กรมเป็นองค์กรหลัก ที่รับผิดชอบประสานงานและกำหนดนโยบายและทิศทางการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติอย่างเป็นระบบ โดยกรมต้อง เป็นแกนกลางของงานสังคมสงเคราะห์ ซึ่งเป็นที่ยอมรับขององค์กรเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ นอกจากนี้แล้ว ให้กรมเป็นฝ่ายจัดสรรหรือจัดแบ่งงานสังคมสงเคราะห์ให้องค์กรเอกชนต่างๆ ทำตามความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละองค์กร โดยกรมเองเป็นหน่วยงานกลางที่ไม่ต้องลงปฏิบัติงานเอง แต่เป็นเพียงฝ่ายสนับสนุน จัดการ และให้วิชาการ ทั้งนี้ กรมต้องควบคุมระบบข้อมูลที่มีคุณภาพอย่างสูง มีผลงานทางวิจัยและวิชาการที่โดดเด่น ซึ่งเอื้อต่อการปฏิบัติการ และเอื้อต่อการบ่งชี้และการแก้ไขปัญหาทางสังคมอย่างน่าเชื่อถือได้ ท้ายที่สุดยังเสนอแนะว่า ต้องมีกฎหมายแม่บทงานสังคมสงเคราะห์ที่ชัดเจนและครอบคลุมภาระหน้าที่และสิทธิต่างๆ ในการทำงานสังคมสงเคราะห์

14. กรมการค้าต่างประเทศ

ผลการศึกษา

ผลการศึกษากรมการค้าต่างประเทศจะสรุปสิ่งที่พบ ได้ดังต่อไปนี้:

1. กรมการค้าต่างประเทศ มีอำนาจตามกฎหมายที่กว้างขวาง ทั้งในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร และในคัมภีร์กฎหมายที่กรมการค้าต่างประเทศรับผิดชอบอยู่ ทำให้อำนาจทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องได้ง่าย และเข้ามาเกี่ยวข้องแทรกแซงในลักษณะที่อยู่บนพื้นฐานของขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามอำนาจกฎหมายด้วย

2. โครงสร้างของ กรมการค้าต่างประเทศ เป็นโครงสร้างที่เหมาะสมกับระบบและสภาพของการค้าในประเทศและระหว่างประเทศเมื่อ 15 ปีมาแล้ว เมื่อประเทศไทยเข้าสู่กลุ่กขุขในการพัฒนา โดยเน้นการส่งออก ทำให้โครงสร้างที่มีลักษณะของการควบคุมมากกว่าการวิจัยหรือส่งเสริมนั้น ไม่สอดคล้องกับบทบาทในปัจจุบัน ทำให้ต้องมีการบริหารภายใน จัดโครงสร้างใหม่บ่อยอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งกระทบถึงการบริหารทรัพยากรบุคคล เพราะต้องมีการหยิบยืมตัวจากหน่วยงานย่อยหนึ่ง ไปช่วยยังหน่วยงานย่อยอีกหน่วยงานหนึ่ง ทำให้หน่วยงานแรกอาจขาดบุคลากร และอาจทำให้มีผลกระทบต่อหนทางความก้าวหน้า (career path) ของบุคลากรที่ถูกยืมตัว โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเปลี่ยนผู้บริหารใหม่

3. กรมการค้าต่างประเทศ ยังขาดบุคลากร 3 ประเภท คือ บุคลากรที่ทำงานประจำวัน บุคลากรที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ในการวิเคราะห์เฉพาะด้าน ในการเจรจา เป็นต้น และบุคลากรที่มีความสามารถในการใช้ภาษาต่างประเทศทั้งในการพูด อ่านและเขียน การขาดแคลนดังกล่าวมีผลต่อประสิทธิภาพในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลในการเตรียมการศึกษา ซึ่งเป็นตัวแปรย่อยที่สำคัญของกระบวนการวินิจฉัยสั่งการและกระบวนการในการนำไปปฏิบัติ และมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ กรมการค้าต่างประเทศ ในผลสุดท้าย

4. กรมการค้าต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ที่มีความกว้างขวางมากตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งที่ให้อำนาจผู้บริหารชั้นสูงของกรม และต่อรัฐมนตรีที่รักษาการตาม พ.ร.บ. ที่สำคัญ ที่ กรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ร.บ. เอง ไม่มีการกำหนดกรอบของนโยบายแต่อย่างใด แต่ให้อำนาจในการปฏิบัติการส่วนใหญ่ตกอยู่กับระดับกระทรวงและกรม ที่สามารถจะออกอนุบัญญัติที่มีผลเป็นการนำหลักต่างๆ ตาม พ.ร.บ. ไปปฏิบัติ การที่ พ.ร.บ. มอบอำนาจให้อนุบัญญัตินี้ เป็นบ่อเกิดของการใช้อำนาจดุลยพินิจที่กว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากจำนวนของประกาศและระเบียบของกระทรวงและของกรม ซึ่งมีจำนวนนับร้อย และการเปลี่ยนแปลงซึ่งมีเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ และบ่อยครั้งโดยไม่มีกรอบหรือหลักเกณฑ์ใดจะบังคับเพื่อความแน่นอนในการประกอบกรการของผู้ประกอบธุรกิจ

5. สืบเนื่องจากข้อ 4 มีผลทำให้กระบวนการวินิจฉัยสั่งการมีการเมืองเข้ามาแทรกได้อยู่เสมอ โดยจะมีกฎหมายระดับอนุบัญญัติรองรับ ที่จะให้อำนาจผู้บริหารระดับสูงใช้ดุลยพินิจในเรื่องหนึ่งๆ เป็น

อย่างไรก็ได้แตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่พยายามวางมาตั้งแต่ต้น การมีบทยกเว้น (escape clause) อยู่เสมอๆ เช่นนี้ ทำให้มีผลต่อกระบวนการวินิจฉัยสั่งการและกระบวนการนำไปปฏิบัติอย่างมาก

6. โครงสร้างของหน่วยงานย่อยใน กรมการค้าต่างประเทศ นั้น ขาดกลไกที่สำคัญยิ่งของระบบราชการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยเป็นจำนวนมาก คือ การดุลย์และคานกันระหว่างหน่วยงานย่อยงานวิชาการในหลายเรื่องไปอยู่ในกองเดียวกันงานปฏิบัติ ซึ่งทำให้ไม่มีการคานกัน หรือการตรวจสอบข้อมูลกำกับกันระหว่างกองการที่อยู่กองเดียวกันภายใต้หัวหน้าเดียวกัน ทำให้หัวหน้านั้นเองอาจไม่มีทางออกในกรณีที่มีการเมืองเข้ามาแทรกในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังขาดการดุลย์และคานอย่างเป็นระบบระหว่าง กรมการค้าต่างประเทศ กับกรมอื่น ๆ และกับตัวกระทรวงด้วย

7. การปฏิบัติงานของกรมการค้าต่างประเทศ ขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและในวงกว้าง ในการจะกำหนดนโยบายในแต่ละเรื่องนั้นยังขาดระบบที่รับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การรับฟังความเห็นสาธารณะ (public hearing) การหารือ (consultation) หรือการไต่สวนสาธารณะ (public inquiry) เป็นต้น

การให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้น มีประโยชน์ต่อรัฐมากมาย เช่น ทำให้รัฐบาลได้ข้อมูล ทราบทัศนคติ ได้รับความร่วมมือและการยอมรับยินยอมปฏิบัติตาม เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กรมที่มีลักษณะอำนาจเป็นไปในทางควบคุมอยู่มาก ทั้งๆ ที่การส่งออกควรจะเน้นที่การกำกับและส่งเสริม ดังนั้นกลไกการรับฟังข้อมูลอย่างเป็นระบบและในวงกว้างจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และการยอมรับในมาตรการต่างๆ และยังเป็นฐานข้อมูลที่ดียิ่งที่สุดของผู้ที่จะต้องใช้อ้างอิงในการตัดสินใจด้วย เพราะทุกฝ่ายจะเสนอข้อมูลอย่างเต็มที่ เพื่อให้กรมการค้าต่างประเทศได้วิเคราะห์ ศึกษา เป็นพื้นฐาน มิฉะนั้นแล้ว และทำให้ผู้ที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่างๆ อาจจะมีโอกาสในการให้ข้อมูลได้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างกว่าในเรื่องนั้นๆ

นอกจากนี้กรมการค้าต่างประเทศยังขาดกลไกที่ให้สาธารณะมีบทบาทในการตรวจกำกับการค้าเงิน การ ซึ่งเป็นทั้งการกำกับ เป็นการดุลย์และคาน และเป็นการสร้างกรอบการใช้อำนาจดุลยพินิจ และความมีประสิทธิภาพของระบบราชการเป็นอย่างดี เช่น การติดประกาศการใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญๆ ทุกเรื่อง พร้อมทั้งเหตุผลจะทำให้ผู้บริหารไม่สามารถใช้อำนาจพลต่องroupคนโดยขาดเหตุผลมารองรับได้ ซึ่งอีกแง่มุมหนึ่งก็เป็นการลดการแทรกแซงทางการเมืองได้ไม่น้อยโดยมีระบบกำกับ ซึ่งน่าจะสร้างบรรยากาศ และความสะอาดใจแก่ผู้บริหารของกรมด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะแบ่งเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังนี้

ระยะสั้น

1. แผนอัตรากำลัง 3 ปี จะช่วยแก้ไขปัญหาด้านจำนวนบุคลากร และมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานย่อยใหม่ภายในที่จะมีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากขึ้น จึงควรเร่งติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้แผนนี้นำมาปฏิบัติได้โดยเร็ว

2. ด้วยเหตุที่แผนอัตรากำลัง 3 ปี เป็นแผนที่มุ่งด้านประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรบุคคล และงบประมาณรวมทั้งระบบราชการ โดยไม่ได้คำนึงถึงความสำคัญของการดูและคน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงสร้างการบริหารของกรมผลประโยชน์ จึงมีการจัดงานวิชาการและงานปฏิบัติไปอยู่ในกองเดียวกันหากเป็นการงานเรื่องเดียวกัน การศึกษาเห็นว่า ควรมีการใช้การดูและคน เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อภาพรวมของผลการปฏิบัติงานของกรมการค้าต่างประเทศ และการส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ดังนั้นภายใต้แผนอัตรากำลัง 3 ปีนี้ น่าจะมีการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างมีพลวัตอีก โดยตั้งหน่วยงานภายใน ทางวิชาการแยกออกจากหน่วยงานปฏิบัติ งานที่ควรแก้ไขได้ทันที คือในเรื่องสิ่งทอ ซึ่งควรให้งานวิชาการสิ่งทอ การเก็บข้อมูลตัวเลข แยกออกจากสำนักงานสิ่งทอ ซึ่งทำงานด้านงานประจำวัน ในการจัดสรรโควตาสิ่งทอ ซึ่งจะมีฐานะเป็นกองตามกฎหมายภายใต้แผนอัตรากำลัง 3 ปี เป็นต้น

3. ควรมีการเห็นทางด้านวิชาการ แผนอัตรากำลังควรเน้นที่บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในเรื่องสิ่งทอก็ต้องเป็นคนที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทคนิคของสิ่งทอ ระบบการผลิตและการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ และความเคลื่อนไหวในการผลิตและการค้าของประเทศที่สำคัญต่างๆ ด้วย เป็นต้น ในเรื่องปัญหาการถูกเก็บภาษีป้องกันการทุ่มตลาด หรือการตอบโต้การช่วยเหลือตนเอง (CVD) ก็ต้องเป็นบุคลากรที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ และของต่างประเทศพอสมควร รวมทั้งความรู้ทางเศรษฐศาสตร์นั้น ฐานและการค้าของสินค้าหลักที่มีปัญหานั้นด้วย นอกจากนี้ควรเป็นบุคลากรที่มีความสามารถเชี่ยวชาญทางภาษาต่างประเทศ (อังกฤษ, ฝรั่งเศส) เพื่อช่วยงานด้านการศึกษาวิเคราะห์ และช่วยงานด้านการเจรจาการค้าระหว่างประเทศโดยตรงต่อผู้บริหารระดับสูงของกรม (อธิบดี, รองอธิบดี)

4. ควรริเริ่มการให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ให้มีการคานกัน ซึ่งข้อมูลจากภาคเอกชนด้วยตนเองด้วย เพื่อให้กรมการค้าต่างประเทศได้ฐานข้อมูลที่กว้างขึ้น เป็นธรรม และมีทางเลือกมากขึ้นด้วย ในระยะสั้นนี้สามารถกระทำได้โดยออกเป็นระเบียบหรือประกาศของกรม ซึ่งอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. ปี พ.ศ. 2522 จัดระบบการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูลในกรณีต่าง ๆ ที่กำหนด โดยกำหนดรายละเอียดด้วยเช่น จะมีการเปิดการหารือ เป็นเวลาที่วันก่อนการตัดสินใจการนั้น การศึกษาเพื่อได้เอียงกัน หรือเพื่อพิจารณาในการหารือนั้น ต้องขึ้นก่อนเป็นเวลาเท่าใด เป็นต้น รายละเอียด

และกลไกต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่ กรมการค้าต่างประเทศ ควรรับศึกษาถึงความเป็นไปได้ และเรื่องที่จะทำได้ก่อน โดยอาจวิเคราะห์กรณีการมีส่วนร่วมในเรื่องสิ่งทอเป็นตัวอย่าง และทำให้เป็นระบบให้เกิดความโปร่งใสในกฎเกณฑ์การค้าได้สิทธิ เสรีสิทธิของประชาชน และให้การบังคับใช้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติทุกครั้ง ไม่ต้องวางอยู่บนดุลยพินิจเป็นกรณี ๆ ไปอีก

ระยะกลาง (1-4 ปี)

1. ควรมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับเรื่องการนำเข้าและส่งออกสินค้า เพื่อให้มีรายละเอียดมากกว่าที่เป็นอยู่ ให้เกิดความโปร่งใสในด้วบทกฎหมาย ไม่ใช่กำหนดขอบเขตเอาไว้กว้างขวาง และให้อำนาจฝ่ายบริหารในการใช้ดุลยพินิจอย่างเต็มที่จนบางครั้งไม่ทราบว่าการแก้ไขใช้กับการใดเมื่อใด เป็นต้น ควรมีการกำหนดสถานการณ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายทั้ง ๆ จะถูกนำมาใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นอัตโนมัติในการบังคับใช้

ควรมีการพิจารณาขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับการแก้ไขด้วยกฎหมายหลักดังกล่าว

2. ควรมีการกำหนดเป็นกฎกระทรวงเกี่ยวกับกลไกการมีส่วนร่วมของสาธารณะในลักษณะต่าง ๆ รวมทั้งการประกาศการตัดสินใจ พร้อมเหตุผลในเรื่องหลัก ๆ และเรื่องที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับตัวนี้เพื่อความต่อเนื่องและเป็นระบบ เพราะประกาศหรือระเบียบกรมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ โดยผู้บริหารของกรม แต่กฎกระทรวงนั้นต้องให้รัฐมนตรีและด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งจะกระทำได้ยากกว่าในกรณีอนุบัญญัติของกรม

3. ควรมีการแยกกองภายในกรมการค้าต่างประเทศ ให้เกิดการคล่องและคานอย่างจริงจัง และสร้างกลไกของการคล่องและคาน ระหว่างกรมกับตัวกระทรวง และระหว่างกระทรวงพาณิชย์กับกระทรวงอื่นด้วย เพื่อความสะดวกใจของผู้บริหารงานแต่ละคนที่จะทำงาน โดยปราศจากการกระทำหรือกล่าวหาจากบุคคลภายนอกหรือบุคคลในหน่วยงานราชการด้วยกันเอง และเพื่อผลประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาการส่งออกและเศรษฐกิจส่วนรวมของไทยต่อไป

4. อาจมีการตั้งผู้เชี่ยวชาญระดับ 10 ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศขึ้น โดยเฉพาะในช่วงนี้ โดยขึ้นอยู่กับสำนักงานปลัดกระทรวง และอาศัยการสนับสนุนทางวิชาการจากทุกหน่วยงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว เพื่อแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบในการเจรจาเรื่องต่างๆ ที่อาจเป็นงานที่ขึ้นอยู่กับกรมการค้าต่างประเทศ หรือเป็นงานที่ต้องประสานงานกับกรมอื่นและยังขาดเอกภาพในการทำงานอยู่ เช่น การเจรจาเรื่องการเก็บภาษีป้องกันการค้าทุ่มตลาด และภาษีตอบโต้การช่วยเหลือทุนกับสหรัฐอเมริกาหรือประชาคมยุโรป เป็นต้น

ระยะยาว (3 ปีขึ้นไป)

1. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในตัวพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดกลไกในการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในช่วงแผนนี้ทางกรมจะได้มีประสบการณ์จากการใช้กลไกดังกล่าวมาแล้ว 2-3 ปี โดยกำหนดในประกาศหรือระเบียบของกรม และกฎกระทรวงตามแผนระยะสั้นและระยะกลาง เมื่อได้มีการทดลองมาแล้วก็จะสามารถสร้างกลไกดังกล่าวในพระราชบัญญัติได้ โดยต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบของประเทศต่างๆ ที่มีอยู่ ตลอดจนจุดอ่อน จุดแข็ง อีกเหตุผลหนึ่งที่ได้นำมาพิจารณาเป็นแผนระยะยาว เพราะการแก้ พ.ร.บ. เป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนืออำนาจของกรม และการที่จะนำกลไกใหม่ ๆ ไปเพิ่มเติมไว้ อาจจะต้องมีการใช้เวลาเพื่อให้เกิดความเข้าใจของทุกฝ่าย รวมทั้งการยอมรับร่วมกันด้วย

2. ในระยะยาวควรจะมีการทบทวนถึงทัศนะของบุคคลต่างๆ ที่มีต่อการการค้าต่างประเทศ รวมทั้ง กรมการค้าต่างประเทศเองด้วยว่า ควรจะมีอำนาจหน้าที่และบทบาทในภาพรวมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างไร ควรหรือไม่ที่กระทรวงพาณิชย์จะมีหน่วยงานโดยเฉพาะระดับกรมที่ทำหน้าที่ในการเจรจาทางการค้าทุกประเภท ซึ่งจะมีผู้เชี่ยวชาญในการเจรจา ประกอบด้วยหน่วยงานวิชาการที่ให้การสนับสนุนในการเตรียมการเจรจาในแต่ละครั้ง เพื่อจะได้มีแนวนโยบายในการเจรจาทางรุก ทางรับ ต่างๆ กรมดังกล่าวควรทำหน้าที่ทั้งการเจรจา ทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งก็คือ การรวมเอาหน้าที่ความรับผิดชอบส่วนหนึ่งของกรมการค้าต่างประเทศในปัจจุบัน และส่วนหนึ่งของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์เข้าด้วยกัน โดยนำเอาการเจรจาทวิภาคีทั้งหลายและการเจรจาพหุภาคีในเรื่องสิ่งทอของกรมการค้าต่างประเทศ การเจรจาพหุภาคีทั้งหลายของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ดังนั้น กรมการค้าต่างประเทศเดิมก็จะทำหน้าที่อย่างเต็มที่ในการบริหารการนำเข้าและการส่งออก โดยเป็นกรมปฏิบัติการอย่างแท้จริง และมีกองภายในที่มีลักษณะคล้ายและคน แต่มีกองวิชาการที่ทำหน้าที่เฉพาะวิชาการระยะสั้นเพื่อตรวจสอบ กำกับ กองปฏิบัติการ ส่วนกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ก็จะมีหน้าที่เป็นกรมวิชาการโดยแท้ซึ่งทำหน้าที่ทางวิชาการให้กับทุกหน่วยงานของกระทรวงพาณิชย์ รวมทั้งนโยบายในทางการค้าต่างประเทศของไทย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวด้วย

รูปแบบที่เสนอดังกล่าวเป็นสิ่งที่น่าจะวิเคราะห์ศึกษาต่อไป เพราะจะเป็นรูปแบบที่แก้ปัญหาลักษณะต่างๆ ที่ได้พบเห็นในการศึกษาการปฏิบัติงานของกรมการค้าต่างประเทศในปัจจุบัน แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ต้องการการตัดสินใจของรัฐบาล และการแก้กฎหมายการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงพาณิชย์ ตลอดจนความร่วมมือเห็นชอบ จากหน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงอื่นด้วย

ภาคผนวก

คณะผู้วิจัยและผลงานวิจัยในโครงการระยะที่ 1 และ 2

คณะผู้วิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ระยะที่ 1

ดร. ไผ่จิตร เอื้อทวีกุล	ที่ปรึกษาโครงการ
ดร. ทินพันธุ์ นาคะตะ	ผู้อำนวยการโครงการ
ดร. ลิขิต ชีระเวคิน	นักวิจัย/Laws and Regulations Advisor
ดร. ไกรยุทธ ชีระยาศิโนนท์	นักวิจัย/Privatization Advisor
ดร. วรเดช จันทรรักษ์	นักวิจัย/Public Administration Advisor
ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย	นักวิจัย
ดร. วินิต ทรงประทุม	นักวิจัย
ดร. ปธาน สุวรรณมงคล	นักวิจัย
คุณสุชาดา ภักตร์ไชยช่วย	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณวสุกานต์ เหมศาสตร์	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณสมพร กิตติวัฒนากุล	เลขานุการ
คุณธิดารัตน์ เพ็ชรเลิศ	เจ้าหน้าที่โครงการ

ผลงานวิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ระยะที่ 1

1. ข้อเสนอโครงการวิจัย เรื่อง การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร. ไฉจิตร เอื้อทวิกุล
2. สรุปสาระสำคัญของรายงาน โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ)
3. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดย ดร. ทินพันธุ์ นาคะตะ
4. การจัดสรรเพื่อการพัฒนา : บทบาทของสำนักงานประมาณ (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร. ลิขิต ชีระเวดิน และ
ดร. ไกรยุทธ ชีระยาคีนันท์
5. การศึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) โดย ดร. วรเดช จันทรศร
6. การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน : การวิเคราะห์แนวความคิด และการดำเนินการในประเทศไทย (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร. ไกรยุทธ ชีระยาคีนันท์
7. กฎหมาย และ ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับ ทวินยากรธรรมชาติสถาบันการเงิน และการส่งออก : ผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย
8. หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหา และ การปฏิรูป โดย ดร. วรเดช จันทรศร และ
ดร. วินิต ทรงประทุม
9. การปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่น : ปัญหาและ ข้อเสนอแนะบางประการ โดย ดร. ปธาน สุวรรณมงคล
10. การปฏิรูปการบริหาร โดย ดร. วรเดช จันทรศร
11. การปฏิรูปการบริหาร : บรรณานุกรมสรุปสาระสังเขป (ภาษาอังกฤษ) โดย ดร. วรเดช จันทรศร
12. รายงานสรุปผลการสัมมนาโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (2530) (ภาษาอังกฤษ)

คณะผู้วิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ระยะที่ 2 ปีที่ 1

ดร. ไพจิตร เอื้อทวีกุล	ประธานสถาบันฯ/ที่ปรึกษาโครงการ
ดร. ทินพันธุ์ นาคะตะ	ผู้อำนวยการโครงการ
ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช	ที่ปรึกษาโครงการและหัวหน้าโครงการวิจัย 1
ดร. วรเดช จันทระศรี	หัวหน้าโครงการวิจัย 2
ดร. จุรี วิจิตรวาทการ	นักวิจัย
ดร. ชชาติชาย ณ เชียงใหม่	นักวิจัย
ผศ. ปกรณ์ ปรียากร	นักวิจัย
ดร. ปฐม มณีโรจน์	นักวิจัย
ดร. ปธาน สุวรรณมงคล	นักวิจัย
ดร. ปรัชญา เวสารัชช	นักวิจัย
ดร. นิทยา บวรวัฒนา	นักวิจัย
คุณมนุญ วัฒนโกเมร	นักวิจัย/ที่ปรึกษา
ดร. ลิขิต ชีวะเวสน์	นักวิจัย
คุณเศรษฐพร ศุศรีนิพัทธ์	นักวิจัย/ที่ปรึกษา
ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย	นักวิจัย
คุณปิยนฎา วัฒนคุณ	ผู้ช่วยฝ่ายบริหารโครงการ
คุณจิราพร โตไพบูลย์	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณเชาวนะ ไตรมาศ	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณนิจศาล จันทระกุล	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณเพ็ชร นุจจาวิทยาพร	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณรอยนิมพ์ ถิระวงษ์	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณสุชาดา ภักตร์ไชยช่วย	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณสุนทรี ทับทิมไทย	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณวิสาห์ พูลศิริรัตน์	ผู้ช่วยนักวิจัย
คุณชุตินา ออาจหาญนิสิต	เลขานุการ
คุณทรงศิริ สุวรรณจินดา	เจ้าหน้าที่โครงการ

ผลงานวิจัยในโครงการ
การบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
ระยะที่ 2 ปีที่ 1

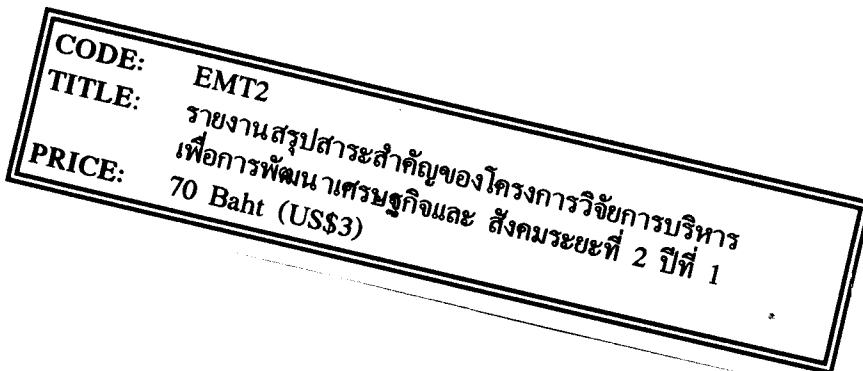
1. Main Report Phase II - first year (ภาษาอังกฤษ)
2. รายงานสรุปสาระสำคัญของโครงการวิจัยการบริหาร
เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระยะที่ 2 ปีที่ 1
3. สำนักเลขาธิการคณะกรรมการฯ โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
4. คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดย ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
5. กรมบัญชีกลาง โดย ดร.ปรีชญา เวสารัชช์
6. การบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดย ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
7. คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ
: การศึกษาด้านการบริหาร โดย คุณมนุญญ์ วัฒนโกเมร
8. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดย คุณเศรษฐพร คูศรีพิทักษ์
9. การบริหารเพื่อการพัฒนาของกระทรวงสาธารณสุข โดย ดร.วรงค์ จันทรรักษ์
10. กระทรวงมหาดไทย : ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของหน่วยงาน
ระดับกระทรวงในการบริหารการพัฒนา โดย ผศ.ปกรณ์ ปรีชากร
11. กระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูป โดย ดร.ลิขิต ชีวเวคิน
12. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย ดร.พินิตา บวรวัฒนา
13. กรมวิชาการเกษตร โดย ดร.ปฐม มณีโรจน์
14. กรมส่งเสริมการเกษตร โดย ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่
15. กรมประชาสัมพันธ์ โดย ดร.จวีร์ วิจิตรวาทการ
16. กรมการค้าต่างประเทศ โดย ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย
17. Summary Proceedings : Workshop on the Management
of Economic and Social Development

โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

โครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ถือกำเนิดขึ้นตามมติของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้วัตถุประสงค์หลักที่จะให้โครงการนี้ ดำเนินการศึกษาการปรับปรุงการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บทสำหรับการปฏิรูประบบราชการต่อไป โดยคณะกรรมการปฏิรูปฯ ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

การดำเนินการตามโครงการฯ แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ในระยะแรก (สิงหาคม 2529 - ธันวาคม 2530) มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัญหาสำคัญ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปทางการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย รวม 3 หน่วยงาน รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงทั้งระยะสั้นและระยะยาว (2) วิเคราะห์กิจกรรมในทางเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสมสำหรับการแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน และ (3) สำนักรวบรวม ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน พร้อมทั้งเสนอกลยุทธ์ในทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปในอนาคต นอกจากนี้ยังได้จัดทำข้อเสนอแนะโครงการวิจัยสำหรับการดำเนินการตามแผนระยะที่สองด้วย

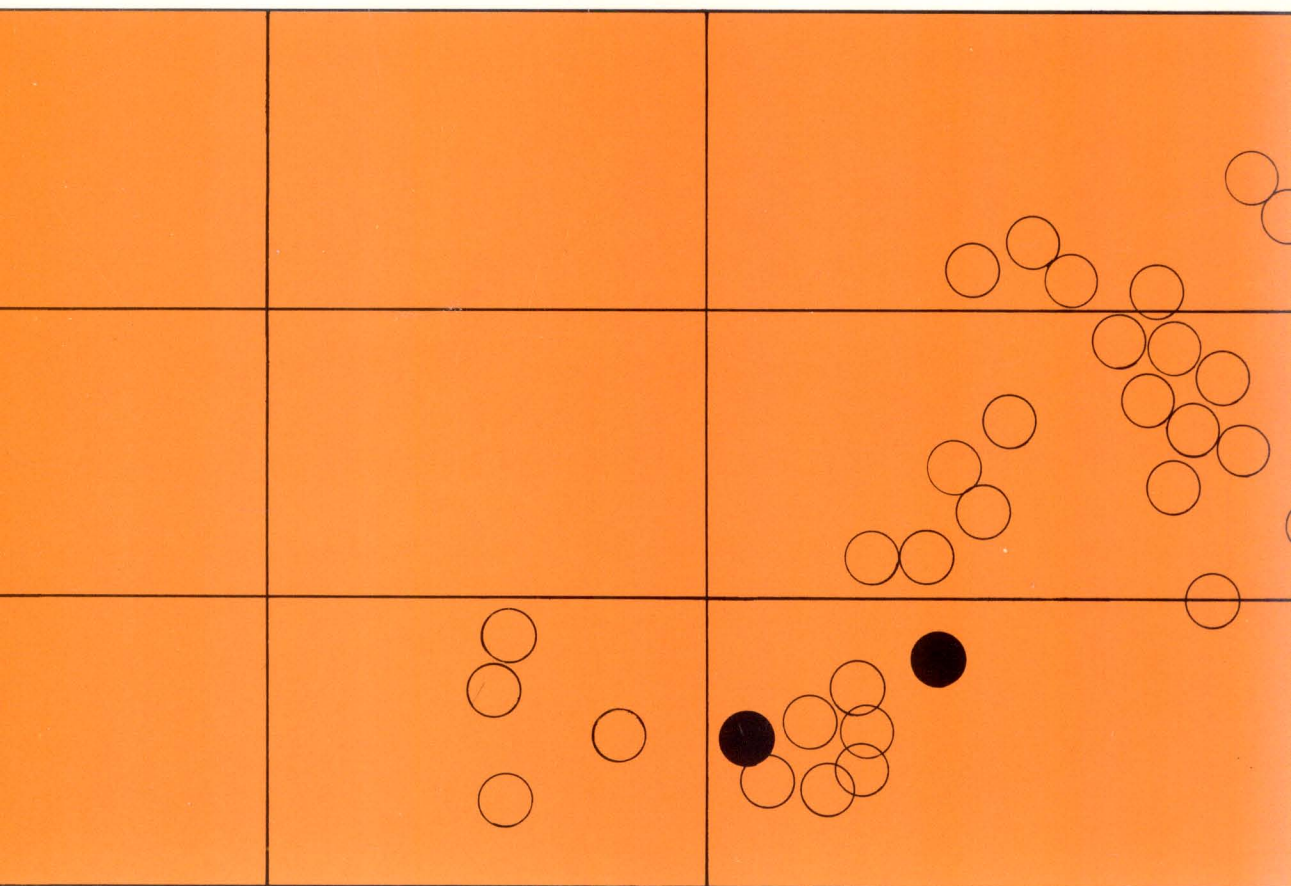
สำหรับการดำเนินการในระยะที่สอง ซึ่งเป็นระยะปัจจุบันนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย และหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติที่สำคัญ รวม 26 หน่วยงาน ตลอดจนเพื่อศึกษาปัญหาสำคัญอื่นๆ ของระบบราชการไทย เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนแม่บท และจัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการบริหารทั้งระบบ



พิมพ์ที่: บริษัทปิ่นเกล้าการพิมพ์ จำกัด

457/57 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย กรุงเทพฯ
โทร. 4249350 สุรินทร์ มณีดุลย์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

พ.ศ. 2532



THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE FOUNDATION

Rajapark Building, 163 Asoke, Sukhumvit Road, Bangkok 10110 Thailand
Tel. 258-9012-7, 258-9027-9 Telex 20666 RAJAPAK TH