

## การวิเคราะห์การบริหารงานพัฒนาชนบท ระบบ กชช. ในช่วงแผน ฯ 5

ชาติชาย ณ เชียงใหม่\*

### I. ความนำ

ความล้มเหลวของการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 ที่ได้ดำเนินการภายใต้กรอบแนวความคิดการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างความทันสมัยและการพัฒนาจากบนลงสู่ล่าง ทำให้ปัญหาความยากจนของชาวชนบทที่มีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ ซึ่งมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ จำเป็นต้องเร่งปรับแนวทางการพัฒนาชนบทเพื่อผ่อนคลายแรงกดดันที่มาจากกลุ่มคนยากจนในชนบท วิกฤตการณ์ของภาคชนบทเป็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญยิ่งสำหรับรัฐบาลที่ต้องคิดหาวิธีการที่จะรักษารฐานทางการเมืองของตนในเขตชนบทเอาไว้ เพื่อป้องกันการขยายตัวของกรก่อการร้าย และความไม่พอใจต่อรัฐบาลของคนในชนบท รัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ใน พ.ศ. 2523 จึงได้ยกปัญหาความยากจนของชาวชนบทขึ้นมาเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ โดยถือว่าการพัฒนาชนบทเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาประเทศ โดยมีการปรับเปลี่ยนแนวความคิดและหลักการของการพัฒนาชนบทให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะทำงานศึกษานโยบายในการพัฒนาชนบท<sup>1</sup> และ

\*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ข้อเสนอแนะของธนาคารโลก ซึ่งได้ให้รัฐบาลกู้เงินสำหรับดำเนินการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยกำหนดให้มีแผนพัฒนาชนบทขึ้นเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แผนพัฒนาชนบทดังกล่าวเน้นการพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่น และมุ่งฟื้นฟูฐานะความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวชนบท ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งเพิ่มความสามารถของชาวชนบทให้สามารถแก้ปัญหาของตนเองให้มากที่สุดไม่ใช่ “ผู้รับ” ตลอดไป

นอกจากการปรับเปลี่ยนนโยบายและแนวทางในการพัฒนาชนบท ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานพัฒนาชนบท โดยจัดโครงสร้างองค์กรบริหารการพัฒนาชนบทให้มีเอกภาพทางการบริหาร ใช้ระบบแผนเป็นแกนนำในการผนึกกำลังระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับเดียวกันและต่างระดับกัน เพื่อก่อให้เกิดการประสานการพัฒนาระหว่างสาขาการพัฒนาต่าง ๆ ระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้หรือที่เรียกกันทั่วไปว่าระบบ กชช. ได้ใช้มาแล้ว 5 ปี ตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยในระยะแรกใช้ในการบริหารงานตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน และในปี 2527 เป็นต้นมา ได้ใช้ในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ทั่วไปด้วย ผลของการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ใช้การบริหารงานพัฒนาระบบ กชช. จะเป็นอย่างไร คงต้องดูจากผลการประเมินการดำเนินการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบบริหารงานพัฒนาชนบทเอง ก็สมควรที่จะมีการประเมินเพื่อทราบถึงจุดแข็งและจุดอ่อนทั้งในแง่โครงสร้างและกระบวนการ เพื่อจักได้มีการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น เพราะความสำเร็จของแนวความคิด นโยบาย และแผนพัฒนาชนบทย่อมขึ้นอยู่กับระบบบริหารการพัฒนาชนบทเป็นสำคัญ

บทความนี้มุ่งที่จะประเมินถึงสมรรถภาพของการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ในการที่จะรับภาระดำเนินการในการพัฒนาชนบท โดยพิจารณาจากลักษณะการบริหารงานพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เพื่อทราบถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของระบบบริหารนี้ อันจะนำไปสู่การระดมความคิดเห็นของบุคคล

ทุกฝ่ายในการปรับปรุงสมรรถภาพของการบริหารงานพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ต่อไป แม้ว่าการบริหารงานพัฒนาชนบทจะมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทที่รัฐบาลนำมาใช้และลักษณะโครงสร้าง สังคม เศรษฐกิจ การเมืองของประเทศ แต่บทความนี้จะจำกัดการพิจารณาเฉพาะการบริหารงานพัฒนา ในขณะที่ผู้เขียนตระหนักดีถึงผลกระทบของแนวความคิดในการพัฒนาชนบท และโครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศที่มีต่อการบริหารงานพัฒนาชนบทและผลกระทบของการบริหารงานพัฒนาชนบทต่อสิ่งทั้งสองดังกล่าว ในการวิเคราะห์การบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงกระบวนการบริหารงาน โครงสร้างการจํากัดองค์กร บุคลากร ระบบข้อมูล และการเมืองของระบบราชการในการบริหารงานพัฒนาชนบท เนื่องจากมีข้อจํากัดด้านเนื้อหา ในที่นี้จะวิเคราะห์กระบวนการบริหารที่สำคัญดังต่อไปนี้

- 1) การกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาชนบทประจำปี
- 2) การประสานแผนและการจัดทำแผนพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัด
- 3) การดำเนินโครงการพัฒนาชนบท
- 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา
- 5) การติดตามและประเมินผลโครงการพัฒนาชนบท

ในการวิเคราะห์จะยึดแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนาและหลักการของการบริหารงานพัฒนาชนบท ตามที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาชนบทระบบ กชช. รวมทั้งแนวนโยบายของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ที่ปรากฏในรูปของหลักการในทางปฏิบัติ 10 ประการ<sup>1</sup> เป็นกรอบในการวิเคราะห์ความเบี่ยงเบนระหว่างการปฏิบัติจริงกับแนวความคิดและหลักการปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้ ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ได้แก่ระเบียบ คำสั่ง แผนงานโครงการพัฒนาชนบทของกระทรวงหลัก รายงานของหน่วยราชการ และเอกสารวิจัยต่างๆ

รวมทั้งข้อมูลส่วนบุคคลที่ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ข้าราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บทความนี้มีทั้งหมด 4 ส่วน ส่วนที่หนึ่งเป็นความนำ ส่วนที่สองจะกล่าวถึงลักษณะของการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. โดยสังเขป เพื่อให้ผู้ที่ไม่คุ้นเคยกับระบบนี้ได้เห็นภาพของระบบเพื่อประกอบการทำความเข้าใจถึงการวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานของระบบ กชช. โครงสร้าง บุคลากร ข้อมูล และการเมืองของระบบราชการ ซึ่งเป็นส่วนที่สาม และส่วนสุดท้ายเป็นการเสนอข้อคิดเห็นบางประการในการปรับปรุงการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช.

## II. การบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช.

ก่อนที่จะมีการใช้ระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทแนวใหม่ หรือที่เรียกว่าระบบ กชช. ในช่วงการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้น การบริหารงานพัฒนาชนบทเป็นไปในลักษณะที่เรียกกันว่าระบบโครงการ กล่าวคือ หน่วยงานราชการต่างๆ ในแต่ละระดับต่างก็มีโครงการพัฒนาชนบทของตน ต่างก็มีการบริหารที่เป็นเอกเทศ ขาดการสนับสนุนซึ่งกันและกัน และมีหลายโครงการที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกัน ผลเสียที่เกิดขึ้นคือความสิ้นเปลืองของทรัพยากรของรัฐ และการขาดพลังในการพัฒนาชนบทให้เป็นที่ไปในแนวทางเดียวกัน เพราะไม่มีการร่วมกันเลือกพื้นที่ที่จะพัฒนาทำให้เกิดปัญหาการเลือกพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม และการเลือกพื้นที่นั้นหน่วยงานเจ้าของโครงการจะทำเมื่อไรก็ได้ ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการทำงาน โครงการที่เกี่ยวข้องไม่สามารถประสานกันได้ เพราะต่างฝ่ายต่างไม่รู้งานของกันและกันในการบริหารงบประมาณ กรมเป็นผู้เปลี่ยนพื้นที่ เงินจะเบิกจ่ายไปใช้ที่ไหนก็ได้ ไม่มีแผนปฏิบัติการที่แน่นอน รัฐบาล กระทรวง กรม จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ไม่อาจทราบล่วงหน้าว่ามีกิจกรรมของรัฐอะไรบ้าง และจะทำที่ไหน ในอดีตมีผู้พยายามแยกรายจ่ายโครงการของรัฐว่าทำที่ใดบ้าง แต่ความพยายามนี้ต้องล้มเหลวเพราะไม่มีใครทราบ การติดตามและประเมินผลทำได้เป็นรายโครงการเท่านั้น ไม่อาจจัดให้เกิกระบบขึ้นได้ และประชาชนในชนบทไม่ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริงเป็นเพียง “ผู้รับ”

เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากรของรัฐในการพัฒนาชนบท รัฐบาลจึงจัดให้มีระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยใช้ระบบแผนเป็นแกนในการผนึกกำลังของสี่กระทรวงหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ได้เพิ่มกระทรวงอุตสาหกรรม) ให้ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดตั้งแต่ระดับตำบลขึ้นไป โดยยึดปัญหาความต้องการที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้วิเคราะห์เป็นหลักในการดำเนินโครงการพัฒนา รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่สำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท 3 ระเบียบ ระเบียบที่สำคัญที่สุด ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการวางรากฐานระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทแนวใหม่ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ระเบียบฉบับนี้ทำให้เกิดองค์กรที่รับผิดชอบต่อการบริหารงานพัฒนาชนบทตั้งแต่ระดับชาติ ไปจนถึงระดับตำบลและหมู่บ้าน อันจะทำให้การบริหารงานพัฒนาชนบทมีเอกภาพและมีสายตรงเพียงสายเดียว ต่อมาได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีกับแผนของกระทรวง พ.ศ. 2525 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี พ.ศ. 2525 เพื่อให้มีการจัดทำแผนพัฒนาชนบทในระดับจังหวัดประจำปีขึ้น โดยกำหนดให้สี่กระทรวงหลักกำหนดกรอบนโยบายลงไปยังจังหวัด เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำแผน เมื่อจังหวัดทำเสร็จแล้ว กระทรวงหลักทั้งสี่ก็นำแผนจังหวัดไปประสานเพื่อก่อให้เกิดการปฏิบัติงานตามแผนในระดับพื้นที่ของจังหวัดต่าง ๆ ขณะเดียวกันก็ได้กำหนดให้ขั้นตอนของการทำแผนจังหวัดจะต้องเริ่มมาจากความต้องการของหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ

องค์กรที่รับผิดชอบการบริหารงานพัฒนาชนบทที่จัดตั้งขึ้นใหม่มี 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล และหมู่บ้าน

องค์กรระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เรียกย่อ ๆ ว่า กชช. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กชช. มีหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการ

พัฒนาชนบทและเป้าหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วไปดำเนินการ และกำกับ ควบคุม ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแนวนโยบาย และแผนงานโครงการพัฒนาชนบท เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ กชช. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบัน มี 9 คณะ ซึ่งได้แก่ 1) คณะอนุกรรมการประสานแผนในระดับชาติและส่วนภูมิภาค 2) คณะอนุกรรมการแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น 3) คณะอนุกรรมการแผนและโครงการ 4) คณะอนุกรรมการที่ดิน 5) คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การพัฒนาชนบท 6) คณะอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท 7) คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผล 8) คณะอนุกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท 9) คณะอนุกรรมการกองทุนพัฒนาชนบท

องค์กรระดับจังหวัดมี 2 องค์กรด้วยกัน คือ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) และคณะอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ กรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วยผู้แทนของสี่กระทรวงหลักในระดับจังหวัด กพจ. มีหน้าที่พิจารณาวางแผนพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการบริหารงบประมาณประจำปีของจังหวัด และกำกับติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบทในจังหวัด ส่วน อกช. มีหน้าที่ช่วยเหลือ กพจ. ในการวางแผนพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัด และการติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบทในจังหวัด

องค์กรระดับอำเภอได้แก่คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) มีนายอำเภอ เป็นประธาน ปลัดอำเภออาวุโสเป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วยผู้แทนสี่กระทรวงหลักในระดับอำเภอ กพอ. มีหน้าที่วิเคราะห์และประสานโครงการที่สภาพตำบลขอมาเพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาชนบทประจำปีของอำเภอ และกำกับติดตามผลการพัฒนาชนบทของอำเภอ

องค์กรระดับตำบลและหมู่บ้าน ได้แก่คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และคณะกรรมการสภาตำบล (กสท.) กม. มีหน้าที่วิเคราะห์ปัญหาของหมู่บ้าน และเสนอขอ

โครงการพัฒนาหมู่บ้าน กสท. มีหน้าที่ทบทวนปัญหาและข้อเสนอขอโครงการที่ กม. เสนอมาเพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาชนบทประจำปีของตำบล และให้ความร่วมมือช่วยเหลือหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินโครงการในตำบล เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปท.) มีกำนันท้องถิ่นเป็นหัวหน้า คณะทำงานประกอบด้วย เกษตรตำบล พัฒนาการตำบล สาธารณสุขตำบล ครูในตำบล และราษฎรที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและราษฎรที่มีความรู้ทางช่างเป็นพนักงาน คปท. มีหน้าที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการและอุปกรณ์ที่จำเป็นแก่สภาตำบล และตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการที่ตำบลเสนอขอ

เพื่อให้การประสานงานระหว่างองค์กรในระดับต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การวางแผนและการติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบทขององค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปบนพื้นฐานของการมีระบบข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัย จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าว 2 องค์กร คือ

1) ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ และทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท

2) สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา (สพข.) ได้จัดตั้งขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีหน้าที่ประมวลข้อมูลในการวางแผน การปฏิบัติการตามโครงการ และการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท

จะเห็นได้ว่า องค์กรที่จัดตั้งขึ้นในทุกๆ ระดับมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ชัดเจน และมีความเชื่อมโยงประสานหน้าที่กันโดยตลอดทั้งในระดับเดียวกันและต่างระดับกัน โดยมีกระบวนการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาชนบทประจำปีของหน่วยงานระดับต่างๆ ตามวิธีการและขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสี่กระทรวงหลัก ร่วมกันกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาชนบทประจำปี รวมทั้งแผนงานและโครงการที่จะทำการประสานแผนในแต่ละปีงบประมาณเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ จากนั้นแจ้งให้จังหวัดทราบโดยใช้แบบฟอร์มที่เรียกว่า กชช. 6 เพื่อให้จังหวัดใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัด

2) เมื่อจังหวัดได้รับกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของสี่กระทรวงหลัก ผู้แทนของสี่กระทรวงหลักประจำจังหวัด ทำการจัดทำกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัดให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายและแนวทางการประสานแผนของสี่กระทรวงหลักเสนอต่อ อภช. และ กพจ. ตามลำดับ แล้วแจ้งกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัดให้อำเภอ/กิ่งอำเภอทราบ และ กพอ./กพอ. กิ่งอำเภอ จัดทำกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของอำเภอ/กิ่งอำเภอแล้วแจ้งแก่สภาตำบลสำหรับเป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทประจำปีระดับตำบล

3) คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เสนอปัญหาและความต้องการโครงการของหมู่บ้านต่อสภาตำบล สภาตำบลทบทวนและกลั่นกรองปัญหาและความต้องการดังกล่าวแล้วเลือกโครงการพัฒนาของรัฐที่เหมาะสมตามที่ปรากฏในกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของอำเภอ และจัดทำเป็นแผนพัฒนาชนบทประจำปีของตำบลแล้วเสนอต่ออำเภอ

4) กพอ./กพอ. กิ่งอำเภอ ทำการพิจารณาทบทวนกลั่นกรองโครงการที่ปรากฏในแผนพัฒนาชนบทประจำปีของตำบลให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัดแล้วจัดทำเป็นแผนพัฒนาชนบทประจำปีของอำเภอ/กิ่งอำเภอ

5) ผู้แทนของสี่กระทรวงหลักประจำจังหวัดพิจารณาทบทวนและกลั่นกรองโครงการที่ปรากฏในแผนพัฒนาชนบทประจำปีของอำเภอ/กิ่งอำเภอ ให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายของสี่กระทรวงหลัก แล้วเสนอให้อภช. พิจารณาจัดทำเป็นแผนพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัดเพื่อเสนอขอความเห็นชอบจาก กพจ. แล้วจัดส่งให้สี่กระทรวงหลัก



6) เมื่อสี่กระทรวงหลักได้รับแผนพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัดต่างๆ แล้วจะทำการพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาขั้นต้นให้จังหวัดทราบ และหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว สี่กระทรวงหลักจะจัดสรรงบประมาณโครงการตามแผนพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัด และแจ้งให้จังหวัดทราบ

7) เมื่อจังหวัดได้รับแจ้งจากสี่กระทรวงหลักแล้ว จะจัดทำแผนปฏิบัติการโครงการพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัดสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับการทำงานพัฒนาชนบทในจังหวัดให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ

### III. การวิเคราะห์การบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช.

#### 1. การวิเคราะห์กระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบท

##### 1.1 การกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาชนบทประจำปี

การกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาชนบทประจำปี เป็นงานที่สำคัญยิ่งในการกำหนดรูปแบบของการจัดสรรทรัพยากรของรัฐในการพัฒนาชนบทในแต่ละปี เพราะปัญหาต่างๆ ของชาวชนบทจะได้รับการแก้ไขอย่างตรงจุดหรือไม่อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพของแนวนโยบาย แผนงานและโครงการพัฒนาชนบทของรัฐเป็นสำคัญตามหลักการปฏิบัติ สี่กระทรวงหลักจะแปลงนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของ กชช. มาเป็นนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของกระทรวง แล้วกำหนดแผนงาน และโครงการพัฒนาชนบทที่สามารถตอบสนองนโยบายของกระทรวงและปัญหาความต้องการด้านต่างๆ ของประชาชนในพื้นที่ชนบทในทางปฏิบัติหลังจากที่ กชช. ได้กำหนดแนวนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีแล้ว คณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับกระทรวงสี่กระทรวงหลักจะแปลงนโยบายของ กชช. มาเป็นนโยบายของกระทรวง และกำหนดแผนงานต่างๆ ที่จะตอบสนองนโยบายของกระทรวง จากนั้นกระทรวงจะมอบหมายให้กรมในสังกัดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ทำการกำหนดโครงการพัฒนาชนบทให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ

แผนงานต่างๆ จากนั้นคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับกระทรวงจะทบทวนกลั่นกรองโครงการต่างๆ ที่แต่ละกรมเสนอมาเข้าอยู่ภายใต้แผนงานต่างๆ ของกระทรวง แล้วเสนอแผนงานและโครงการประจำปีของกระทรวง ในรูปของกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของกระทรวงต่อศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนในระดับชาติและแผนภูมิภาคพิจารณาเบื้องต้นก่อนที่จะเสนอขอความเห็นชอบจาก กชช. แล้วแจ้งให้จังหวัดทราบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัด

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โครงการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาชนบทยากจนมี 16 โครงการในปี 2525 และเพิ่มขึ้นเป็น 33 โครงการในปี 2529 ส่วนโครงการพัฒนาชนบทพื้นที่ทั่วไปของสี่กระทรวงหลักนั้นในสองปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ไม่สามารถทราบจำนวนที่แน่นอนได้เพราะปะปนอยู่ในงานปกติ หลังจากเริ่มใช้การบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ทั่วไปของหมวดสี่กระทรวงหลัก ในปี 2527 มีจำนวน 155 โครงการ ในปี 2528 และเพิ่มขึ้นเป็น 187 โครงการ ในปี 2529 และลดลงเหลือ 155 โครงการในปี 2529 (ดูตารางที่ 1)

โครงการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาชนบทเหล่านี้อาจแยกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

ก. โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เช่น การติดตั้งไฟฟ้าในเขตชนบท การสร้างถนน สะพาน โรงพยาบาลชุมชน สถานีอนามัยและโรงเรียน เป็นต้น

ข. โครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เช่น การสร้างอ่างเก็บน้ำ คลองส่งน้ำชลประทาน การให้สินเชื่อทางการเกษตร การจัดตั้งศูนย์กลางตลาดสินค้าการเกษตร การแนะนำส่งเสริมพันธุ์พืชใหม่ การใช้ปุ๋ยและเทคนิคในโลยีการเกษตร และการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์สำหรับการใช้งานและการบริโภค และการจัดสรรที่ดินทำมาหากิน เป็นต้น

ตารางที่ 1 จำนวนโครงการพัฒนาชนบทและการจัดสร้างงบประมาณในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

แผนงาน/โครงการ	จำนวนโครงการ				งบประมาณ (ล้านบาท)					
	2525	2526	2527	2528	2529	2525	2526	2527	2528	2529
<b>หมวดนโยบายรัฐบาล</b>										
1. แผนพัฒนาเพื่อความมั่นคง <sup>1</sup>	16	16	16	16	16	85	79.4	64.4	46.2	101.3
2. แผนพัฒนาที่ยากจน	15	26	32	33	33	620.4	1152.7	1282.9	1438.4	1668.5
3. แผนพัฒนาแหล่งน้ำ <sup>2</sup>	-	15	15	15	15	-	1598.4	1935	1755	1663
4. โครงการ กสช.	24	36	32	35	35	2000	2045	1850	2042	2045
<b>รวม</b>	<b>55</b>	<b>93</b>	<b>95</b>	<b>99</b>	<b>99</b>	<b>2705.4</b>	<b>4875.5</b>	<b>6162.3</b>	<b>5281.6</b>	<b>5477.8</b>
<b>หมวด 4 กระทรวงมหาด</b>										
1. เกษตรและสหกรณ์		54	58	67			3146	3653		4039
2. ศักดิ์ศรีการ		44	52	50			954	912		439
3. มหาคไทย		61	65	24			2552	3316		2398
4. สาธารณสุข		6	12	14			3057	3770		7671
<b>รวม</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>155</b>	<b>187</b>	<b>155</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>9709</b>	<b>11851</b>	<b>10547</b>
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>55</b>	<b>93</b>	<b>250</b>	<b>286</b>	<b>254</b>	<b>2705.4</b>	<b>4875.5</b>	<b>14871.3</b>	<b>17132.6</b>	<b>16024.8</b>

1 การจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาตนเอง ประมาณปีละ 800 หมู่บ้าน

2 เริ่มดำเนินการประสานแผนงานโครงการในปี 2526

ที่มา : ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ค. โครงการทางค้ำสวัสดิการสังคม เช่น การส่งเสริมการป้องกันทางด้านสาธารณสุข การโภชนาการ การให้การศึกษาทั้งในและนอกโรงเรียน การจัดหาผ้าสะอาดเพื่อการบริโภค และการพัฒนาชุมชนโดยกระตุ้นให้ประชาชนรวมกันเป็นกลุ่มต่างๆ เพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของหมู่บ้าน

โครงการพัฒนาชนบทเหล่านี้เป็นผลมาจากกรณีที่รัฐบาลมองว่าปัญหาความยากจนของชาวชนบทว่ามีสาเหตุสำคัญมาจากประสิทธิภาพการผลิตอยู่ในระดับต่ำ และยังไม่ได้รับความช่วยเหลือ หรือบริการค้ำสังคมจากรัฐอย่างเพียงพอ รัฐบาลจึงนำเอาแนวความคิดการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน และการพัฒนาชนบทโดยเน้นปัจจัยจำเป็นพื้นฐานมาใช้เป็นหลักในการพัฒนาชนบท ดังนั้น ในแผนพัฒนาชนบทของรัฐจึงไม่มีแผนงานและโครงการที่ช่วยให้ชาวชนบท สามารถเพิ่มอำนาจต่อรองเพื่อจะได้รับผลตอบแทนจากการทำงาน หรือขายพืชผลในราคาสูงขึ้น หรือเพื่อต่อรองกับเจ้าของที่ดิน พ่อค้า นายทุนเงินกู้ และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่ชาวชนบทที่ยากจนต้องตกเป็นเบี้ยล่างอยู่ตลอดเวลา เช่น ไม่มีโครงการที่แก้ปัญหาเกี่ยวกับหนี้สิน การเช่าที่ดิน การที่ต้องซื้อปัจจัยการผลิตในราคาที่สูงขณะที่ผลผลิตราคาต่ำ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ชาวชนบทมองว่าเป็นสาเหตุสำคัญของความยากจนที่พวกเขาประสบอยู่<sup>6</sup>

สำหรับคุณภาพของโครงการพัฒนาของสี่กระทรวงหลักที่มีอยู่ในแผนพัฒนาชนบททั้งในพื้นที่ยากจนและพื้นที่ทั่วไป เนื่องจากโครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการที่กรมต่างๆ สังกัดสี่กระทรวงหลักได้ดำเนินการอยู่ก่อนที่จะมีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ดังนั้น ความคุ้มค่าของโครงการและประสิทธิผลของโครงการจึงเกือบสมมติโดยปริยาย แม้ว่าโครงการต่างๆ จะมีการประเมินผลบ้างแต่ก็เป็นการประเมินผลที่ไม่ได้ใช้วิธีการประเมินผลที่เคร่งครัดตามหลักวิธีการ การวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการต่างๆ ที่จะบรรจุในแผนพัฒนาชนบท เป็นการพิจารณาอย่างคร่าวๆ เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับและพัฒนาค่าใช้จ่ายของโครงการเปรียบเทียบกับผลที่คาดว่าจะได้รับ การวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการในเชิงเศรษฐกิจยังไม่ได้ใช้เทคนิคของการวิเคราะห์โครงการ<sup>7</sup> เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการของกรมต่างๆ มักคิดว่ากรณีที่โครงการของตนได้รับการ

จัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการได้ทุกปีโดยสำนักงบประมาณ ย่อมถือว่าโครงการนั้นมีคุณภาพดีแล้ว ในบรรดาโครงการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีเพียงบางโครงการของแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนที่ได้รับการศึกษาทบทวนปรับปรุงตามหลักวิชาการ ก่อนที่จะเริ่มดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5<sup>8</sup>

การพัฒนาโครงการพัฒนาชนบทของกระทรวงต่าง ๆ ถือว่าเป็นหน้าที่และเป็นเรื่องของกรมที่เป็นเจ้าของโครงการ และในระดับกรมก็ถือกันว่าเป็นหน้าที่ของกองที่เป็นเจ้าของโครงการซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ การทำงานในการกำหนดโครงการจึงมีลักษณะเป็นที่ว่าต่างฝ่ายต่างทำ ในขณะที่อาจจะมีกองแผนงานของกรมร่วมทำงานกับกองปฏิบัติที่เป็นเจ้าของโครงการ แม้ว่าบางกรมจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทในระดับกรมให้ทำหน้าที่กลั่นกรองและประสานโครงการต่างๆ ของกรม แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการดังกล่าวเพียงแต่ทำหน้าที่ในแง่ของการรับทราบ และให้ความเห็นชอบมากกว่าการกลั่นกรองตรวจสอบอย่างจริงจัง เพื่อให้โครงการต่างๆ สามารถแก้ปัญหาของชาวชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในระดับกระทรวง คณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับกระทรวงของกระทรวงต่างๆ ก็มีค่านิยมในการบริหารงานเช่นเดียวกับกับคณะกรรมการในระดับกรมที่ถือว่างานของแต่ละกรมเป็นเรื่องของกรมนั้นๆ กรมอื่นๆ ไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายยุ่งเกี่ยว การประสานงานระหว่างกรมต่างๆ ที่เป็นเจ้าของโครงการในแต่ละกระทรวงในการกำหนดโครงการพัฒนาชนบทของกระทรวงมีค่อนข้างน้อย ผู้อำนวยการโครงการพัฒนาชนบทของกรมต่างๆ ไม่ได้มีการพบปะติดต่อกันบ่อยครั้งเท่าที่ควร การที่กรมต่างๆ ของกระทรวงหลักมีอิสระเต็มที่ในการดำเนินงานและฝ่ายวางแผนระดับกระทรวงมีอำนาจและบทบาทค่อนข้างน้อย ทำให้การกลั่นกรองตรวจสอบแผนงานและโครงการของกรมในสังกัดให้มีคุณภาพดีและสนับสนุนต่อเนื่องกัน โดยยึดปัญหาของชาวชนบทเป็นหลักจึงมีค่อนข้างน้อยมาก ยังไม่มีการกำหนดปัญหาแต่ละพื้นที่ที่กระทรวงสามารถแก้ไขให้ชัดเจน และกำหนดเป้าหมายของการแก้ไขในแต่ละปีเพื่อระดม

กำลังของกรมต่าง ๆ ให้ร่วมกันทำงาน โดยแบ่งพื้นที่กิจกรรมที่จะดำเนินการ และงบประมาณที่แต่ละกรมต้องรับผิดชอบอย่างชัดเจน

หลังจากที่สี่กระทรวงหลักจัดทำกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีแล้ว คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติจะพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติให้เป็นแผนพัฒนาชนบทประจำปีของรัฐบาล ในการปฏิบัติ กษ. จะมอบหมายให้คณะอนุกรรมการประสานแผนในระดับชาติและแผนภูมิภาคทำการพิจารณากลับกรอง และประสานกรอบนโยบายแผนงานและโครงการของสี่กระทรวงหลัก ที่ผ่านมากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการดังกล่าวยังไม่ได้ก่อให้เกิดการประสานร่วมมือกันระหว่างสาขา การพัฒนาที่รับผิดชอบโดยสี่กระทรวงหลัก ตามเจตนารมณ์ของการพัฒนาชนบทแนวใหม่อย่างแท้จริง กล่าวคือเป็นเพียงการจัดโครงการพัฒนาที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกันหรือสัมพันธ์กันมาไว้ภายใต้แผนงานเดียวกัน ยังได้มีการกลั่นกรองกิจกรรมหรือโครงการที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกันอย่างจริงจัง การจัดสรรงบประมาณของแต่ละโครงการ และแผนงานยังยึดถืองบประมาณในปีก่อน ๆ ที่แต่ละโครงการได้รับมากกว่าการยึดถือปัญหาแต่ละด้านของชาวชนบทของประเทศเป็นหลักอย่างจริงจัง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติยังไม่ได้กำหนดแผนงานและโครงการในการแก้ปัญหาแต่ละด้านของชาวชนบทในลักษณะที่มีการกำหนดเป้าหมายพื้นที่ที่จะแก้ปัญหาในแต่ละปี และแบ่งภาระหน้าที่ในการแก้ปัญหาให้แก่หน่วยงานสังกัดกระทรวงต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องตามขีดความสามารถของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้มีการร่วมกันแก้ปัญหานั้นให้หมดไปภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ แล้วทำการติดตามประเมินผลหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวว่าสามารถแก้ไขปัญหานั้นได้มากน้อยเพียงใด

ตามหลักการของการพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่มุ่งก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงานพัฒนาชนบทในแง่หนึ่งหมายถึงการมีองค์กรกำหนดนโยบายแผนงานและโครงการพัฒนาชนบทของประเทศเพียงองค์กรเดียว คือคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

แต่ในการปฏิบัติยังไม่เป็นไปตามหลักการที่วางไว้ การบริหารงานพัฒนาชนบทยังไม่มีเอกภาพที่แท้จริง โครงการ กสช. เป็นงานนโยบายของรัฐบาลยังไม่ได้ใช้วิธีการบริหารงานตามระบบ กสช. และยังไม่มีการประสานแผนการพัฒนาชนบทระหว่างโครงการ กสช. กับแผนงานและโครงการในระบบ กสช. นอกจากนี้ทางค้ำเอกชนปรากฏว่ายังมีองค์กรอีกหลายรูปแบบที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทที่ยังไม่มีรูปแบบของการประสานกับรัฐอย่างชัดเจน ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนกับผู้ปฏิบัติในระดับต่างๆ เป็นอย่างมาก และส่งผลให้ความพยายามในการผนึกกำลังกันระหว่างหน่วยงานของรัฐในการพัฒนาชนบทต้องค่อยประสิทธิภาพลงด้วย<sup>10</sup>

การบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กสช. กำหนดให้มีการวางแผนพัฒนาชนบทประจำปีแบบผสมระหว่างการวางแผนจากเบื้องบน (Top down) และการวางแผนจากเบื้องล่าง (Bottom up) แต่ในการปฏิบัติเป็นการวางแผนจากเบื้องบนในรูปของกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของสี่กระทรวงหลักยังไม่มีการวางแผนจากเบื้องล่างอย่างแท้จริงตามหลักวิธีการวางแผนการพัฒนา เพราะหน่วยงานในส่วนภูมิภาคไม่สามารถจัดทำโครงการพัฒนาชนบทของตนเอง และเสนอของบประมาณสนับสนุน หากเป็นแต่เพียงผู้เลือกเสนอขอโครงการที่ปรากฏอยู่ในกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของสี่กระทรวงหลักเท่านั้น จริงอยู่การกำหนดให้มีการวางแผนโดยวิธีการของระบบ กสช. อาจมีผลดีในแง่ของการแก้ปัญหาการที่หน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะระดับภูมิภาคมีโครงการพัฒนาชนบทที่ไม่ประสานกัน ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากร แต่ระบบการวางแผนจากเบื้องบนนี้ก็ทำให้รัฐไม่สามารถแก้ปัญหาของชาวชนบทได้ตรงจุด ถ้าหากแผนงานและโครงการพัฒนาของรัฐไม่มีคุณภาพดี หรือไม่สามารถแก้ปัญหาของชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขาดเอกภาพในการกำหนดนโยบาย แผนและโครงการพัฒนาโดยองค์กรในระดับชาติเพียงองค์กรเดียว นอกจากนี้ยังเป็นกรรวมอำนาจในการพัฒนาชนบทเข้าสู่ศูนย์กลางซึ่งขัดกับหลักการในการบริหารงานพัฒนาชนบทที่ควรจะเป็น ซึ่งต้องกระจายอำนาจในการบริหารงานพัฒนาให้แก่หน่วยงานและประชาชนในส่วนภูมิภาค<sup>11</sup>

## 1.2 การประสานแผนและการจัดทำแผนพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัด

การประสานแผนในการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ตามหลักการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ได้กำหนดให้มีการประสานงานกันตั้งแต่ระดับนโยบายลงไปจนถึงระดับหน่วยปฏิบัติในองค์กรส่วนภูมิภาค โดยใช้ระบบ “แผน” แทนระบบโครงการ โดยสี่กระทรวงหลักภายใต้ความเห็นชอบของ กชช. ทำการกำหนดแผนงานและโครงการและงบประมาณในการพัฒนาชนบทแต่ละปี และให้จังหวัดเป็นผู้กำหนดพื้นที่ที่จะดำเนินการตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ ซึ่งในระยะแรกคือปี 2525 — 2526 ได้กำหนดให้มีการประสานแผนของสี่กระทรวงหลัก เฉพาะแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน และระยะต่อมาคือปี 2527 — 2529 ได้ขยายการประสานแผนให้ครอบคลุมทุกแผนพัฒนาชนบทของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยแผนพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาล (แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน แผนพัฒนาแหล่งน้ำ แผนพัฒนาเพื่อความมั่นคง และ กชช.) และหมวดของสี่กระทรวงหลัก การประสานแผนดังกล่าวมี 2 ระดับ คือ

ก. การประสานแผนระหว่างสี่กระทรวงหลัก วัตถุประสงค์ของการประสานแผนในระดับนี้ก็เพื่อเป็นการปรับปรุงแบบการทำงานระหว่างหน่วยงานของกระทรวงหลักในลักษณะการผสมผสานกิจกรรมหลายๆ สาขา ลงไปดำเนินการในพื้นที่เป้าหมายเดียวกัน โดยยึด “แผนงาน” เป็นหลัก จากการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ยังไม่มีการประสานแผนระหว่างสี่กระทรวงหลักอย่างแท้จริง เพราะขาดรูปแบบของการประสานโครงการของหน่วยงานในสี่กระทรวงหลัก ทำให้โครงการต่างๆ ที่จะไปดำเนินการในระดับพื้นที่ไม่มีความสอดคล้องสัมพันธ์กันเท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุของปรากฏการณ์นี้ได้กล่าวไว้ข้างต้นในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาชนบทประจำปีของสี่กระทรวงหลัก ผลจากการไม่มีการประสานโครงการของสี่กระทรวงหลักอย่างชัดเจน ทำให้การดำเนินโครงการของหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบทพื้นที่ทั่วไป ไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนตามที่รัฐบาลปรารถนา หมู่บ้านส่วนใหญ่ของประเทศมีระดับการพัฒนาในลักษณะคงที่ และ



ระดับการพัฒนาทางด้านการประกอบอาชีพและการผลิตกลับมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ถดถอย<sup>13</sup>

ข. การประสานแผนระหว่างองค์กรระดับต่างๆ นับตั้งแต่กระทรวงลงไปจนถึงระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล โดยผ่านการจัดทำและส่งกรอบนโยบาย แผนงาน และโครงการของแต่ละกระทรวงไปยังจังหวัด เพื่อให้จังหวัดจัดทำกรอบนโยบาย แผนงาน และโครงการของจังหวัด แล้วส่งไปยังอำเภอ เพื่อให้อำเภอจัดทำแนวนโยบาย แผนงาน โครงการพัฒนาของอำเภอแล้วส่งไปยังตำบล เพื่อให้ตำบลใช้กรอบแนวนโยบายดังกล่าวในการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี โดยคำนึงถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่เป็นหลักในการเสนอขอโครงการตามแผนพัฒนาตำบลขึ้นมายังอำเภอ เพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาชนบทของอำเภอ และส่งมายังจังหวัด เพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัด แล้วสี่กระทรวงหลักนำแผนพัฒนาจังหวัดมาจัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีของกระทรวงเพื่อเสนอของบประมาณสนับสนุนดำเนินงานตามแผน

จากผลการดำเนินงานระยะ 4 ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่าการจัดทำแผนและการประสานแผนตามหลักข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาชนบทในพื้นที่ทั่วไป ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การจัดทำแผนและการประสานแผนไม่เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ โดยอาจสรุปเฉพาะปัญหาที่สำคัญได้ 4 ประการ คือ

ก. กรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของสี่กระทรวงหลัก ซึ่งประกอบด้วยแผนงานและโครงการที่สี่กระทรวงหลักจะดำเนินการในแต่ละปี ยังไม่มีความชัดเจนในสี่กระทรวงหลักกรอบนโยบายของกระทรวงมหาดไทยมีความชัดเจนมากที่สุด การกำหนดรายละเอียดวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินโครงการมักไม่ได้ระบุชัดเจน และไม่มีการระบุจำนวนงบประมาณของแต่ละโครงการที่กระทรวงคาดว่าจะจัดสรรให้แก่แต่ละจังหวัด ในขณะที่บางโครงการมีการระบุเงื่อนไข วิธีการปฏิบัติดำเนินโครงการที่ตายตัวเกินไปไม่ยืดหยุ่น และยังไม่มีการกำหนดรูปแบบการประสานโครงการของสี่กระทรวงหลักในการแก้

ปัญหาแต่ละด้านของชาวชนบท สิ่งเหล่านี้ทำให้จังหวัดไม่สามารถแปลงกรอบนโยบายแผนงานและโครงการของสี่กระทรวงหลักให้เป็นกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัดได้อย่างมีคุณภาพเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการเสนอขอโครงการและงบประมาณในแผนพัฒนาของจังหวัดว่ามีจำนวนสูงกว่ากำลังความสามารถของสี่กระทรวงหลักที่จะจัดสรรให้ได้เป็นจำนวนมาก คือในปี 2527 จังหวัดต่าง ๆ เสนอขอของบประมาณมากถึง 22,794 ล้านบาท แต่จัดสรรให้ได้เพียง 12,980 ล้านบาท ปี 2528 เสนอขอของบประมาณมากถึง 17,560 ล้านบาท แต่จัดสรรให้ได้เพียง 14,054 ล้านบาท และปี 2529 เสนอขอของบประมาณมากถึง 16,870 ล้านบาท แต่จัดสรรให้ได้ 13,979 ล้านบาท (ดูตารางที่ 2)

ข. การจัดทำกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัดยังขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของสี่กระทรวงหลักระดับจังหวัดในการกำหนดแผนงานและโครงการเพื่อแก้ปัญหาแต่ละด้านในจังหวัด แม้ว่า กพจ. จะมี อกช. เป็นผู้ช่วยเหลือในการประสานการจัดทำกรอบนโยบายของจังหวัด และบางจังหวัดมีการแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำกรอบนโยบายของจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานในระดับจังหวัดของจังหวัดต่างๆ เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน ลำพูน และสุราษฎร์ธานี เป็นต้น ยังทำงานในลักษณะต่างฝ่ายต่างแปลงกรอบนโยบายของกระทรวงเจ้าสังกัดของตน ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะจังหวัดได้รับกรอบนโยบายประจำปีของสี่กระทรวงหลักซ้ำกว่าที่กำหนดไว้ในปฏิบัติการปฏิบัติงาน และได้รับกรอบนโยบายของกระทรวงต่างๆ ไม่พร้อมกันทำให้ไม่มีเวลามากเพียงพอที่จะมาร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาของจังหวัด และจัดทำกรอบแผนงานและโครงการให้สอดคล้องกับปัญหาต่างๆ ของจังหวัด อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะ กพจ. และ อกช. ขาดองค์กรประสานงานระหว่างหน่วยงานสังกัดกระทรวงต่างๆ เพื่อช่วยเหลือการทำงานของ อกช. และ กพจ. นอกจากนี้การจัดทำกรอบนโยบายของจังหวัดยังไม่ได้ยึดถือข้อมูลสภาพปัญหาและจังหวัดเป็นหลัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ของจังหวัดกระจัดกระจายตาม

## ตารางที่ 2

จำนวนงบประมาณที่จังหวัดเสนอขอและจำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรร  
ในการพัฒนาชนบทระบบ กชช.

(ล้านบาท)

หมวดการพัฒนาชนบท	งบ ฯ ปี 2527		งบ ฯ ปี 2528		งบ ฯ ปี 2529	
	จังหวัด ขอ	ได้รับ	จังหวัด ขอ	ได้รับ	จังหวัด ขอ	ได้รับ
<b>หมวดกระทรวงหลัก</b>						
1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	6,731	3,146	5,078	3,853	5,066	4,039
2. กระทรวงมหาดไทย	4,062	2,552	3,292	2,263	2,435	2,398
3. กระทรวงศึกษาธิการ	2,296	954	693	912	652	439
4. กระทรวงสาธารณสุข	3,384	3,057	3,241	3,770	3,050	3,671
<b>หมวดนโยบายรัฐบาล</b>						
1. แผนพัฒนาแหล่งน้ำ	3,754	1,935	3,125	1,755	3,229	1,663
2. แผนพัฒนาเพื่อความมั่นคง	1,088	53	201	63	193	101
3. แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน	1,479	1,283	1,930	1,438	2,246	1,668
<b>รวม</b>	<b>22,794</b>	<b>12,980</b>	<b>17,560</b>	<b>14,064</b>	<b>16,870</b>	<b>18,979</b>

ที่มา : ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หน่วยงานต่าง ๆ และมีความแตกต่างกันทั้งในประเภทของข้อมูลและคุณภาพของข้อมูล เพราะมีวิธีการรวบรวมและประมวลแตกต่างกันและขาดศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท ระดับจังหวัดรับผิดชอบในการบริหารข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่า กชช. จะจัดส่งข้อมูลพื้นฐานหมู่บ้าน (กชช. 2 ค) ให้แก่จังหวัดเพื่อใช้ในการกำหนดปัญหาและพื้นที่ที่มีปัญหาต่าง ๆ ในจังหวัด แต่ก็ยังไม่มีการใช้ข้อมูลดังกล่าวในการจัดทำกรอบนโยบายอย่างจริงจัง ทั้งนี้ เพราะขาดคู่มือการใช้ประโยชน์ข้อมูล ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลและตัวข้อมูลเองก็ยังไม่ได้รับปัญหาต่าง ๆ ของจังหวัดครบทุกด้าน

ค. การที่กรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัดไม่มีความชัดเจนในแง่ปัญหาและพื้นที่อำเภอที่มุ่งพัฒนา และประเภทและจำนวนโครงการที่แต่ละอำเภอของจังหวัดควรเสนอขอประกอบกับการที่อำเภอต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ได้แปลงกรอบนโยบายของจังหวัดให้เป็นกรอบนโยบายของอำเภอเพื่อเป็นแนวทางให้แก่ตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ทำให้แผนพัฒนาตำบลไม่ได้สะท้อนถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในตำบล และไม่ได้เป็นไปตามหลักการของ กชช. ที่กำหนดให้ประชาชนและองค์กรประชาชนในระดับตำบลและหมู่บ้านเป็นผู้กำหนดปัญหาและเลือกเสนอขอโครงการเพื่อแก้ปัญหาของตนเอง ทั้งนี้ เพราะสภาตำบลส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการพัฒนากระตุ้นให้วิเคราะห์ปัญหาของตนโดยใช้ข้อมูลต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ และยังไม่สามารถเลือกเสนอขอโครงการพัฒนามาแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านในตำบลของตนได้อย่างแท้จริง เพราะสภาตำบลรวมทั้ง กม. ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการพัฒนาชนบทของรัฐที่ครบถ้วนเพื่อประกอบการเลือกขอโครงการ แม้ว่าจะมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทของสภาตำบล (คปต.) ให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือสภาตำบล แต่ คปต. เองก็ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ไม่ได้รับการถ่ายทอดข้อมูลและข่าวสารเท่าที่ควร ทำให้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะองค์กรในการช่วยเหลือสภาตำบล และที่ร้ายไปกว่านั้นคือ คปต. ที่เป็นข้าราชการกลับเป็นฝ่ายเสนอขอโครงการให้แก่ตำบลหมู่บ้านเสียเอง<sup>18</sup> ทำ

ให้ได้มาซึ่งโครงการที่ไม่ตรงกับปัญหาของหมู่บ้าน และทำให้ประชาชนไม่มีความรู้สึกผูกพันเป็นเจ้าของโครงการ อันส่งผลให้การดำเนินโครงการไม่ประสบผลสำเร็จตามที่มุ่งหวัง

ง. การประสานแผนและโครงการในระบบ กชช. ยังมุ่งให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับต่าง ๆ เพื่อประสานโครงการของสี่กระทรวงหลักลงไปแก้ปัญหาแต่ละด้านของแต่ละหมู่บ้าน องค์การที่จะทำหน้าที่นี้ได้ดีที่สุดก็คือองค์กรอยู่ใกล้ชิดและรู้ปัญหาของตำบลหมู่บ้านซึ่งได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการสภาตำบล กปต. และ กพอ. แต่จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น องค์กรในระดับหมู่บ้านและตำบลยังไม่สามารถประสานโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาในแต่ละหมู่บ้านได้ และ กพอ. ก็ยังไม่สามารถทำหน้าที่ประสานการวางแผนของส่วนราชการระดับอำเภอ เพื่อแก้ปัญหาในระดับพื้นที่ได้อย่างแท้จริงยังไม่มี การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันและกัน ข้าราชการของแต่ละหน่วยงานทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการรวบรวมแผนเป็นหลัก<sup>14</sup> แม้ว่าองค์กรในระดับตำบลและอำเภอจะประสานงานกันโดยร่วมกันเสนอขอโครงการต่าง ๆ เพื่อนำมาปฏิบัติในพื้นที่เดียวกัน แต่ระบบการประสานแผนและโครงการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่ การอนุมัติงบประมาณโครงการและพื้นที่ปฏิบัติการโครงการเป็นอำนาจของกรม ทำให้ไม่มีหลักประกันว่าองค์กรระดับตำบลและอำเภอจะประสานโครงการลงในพื้นที่เดียวกันได้อย่างแท้จริง เพราะในการอนุมัติพื้นที่และงบประมาณของแต่ละโครงการนั้น กรมที่เป็นเจ้าของโครงการต่าง ๆ ยังไม่ได้ร่วมกันพิจารณาปัญหาของแต่ละพื้นที่แล้วอนุมัติงบประมาณ และพื้นที่ปฏิบัติโครงการให้ประสานสนับสนุนกัน โดยต่างกรมยังต่างพิจารณาอนุมัติโครงการโดยใช้ข้อมูลที่ต่างฝ่ายต่างมีอยู่ ดังนั้น การที่อำนาจการอนุมัติโครงการที่รวมศูนย์อยู่ที่กรมจึงไม่ได้จูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับตำบลและอำเภอทำงานประสานกันในการวางแผน นอกจากนั้นการรวมศูนย์อำนาจอนุมัติโครงการไว้ที่ส่วนกลางยังทำให้การวางแผนในระบบ กชช. ไม่ได้มีลักษณะเป็นการวางแผนพัฒนาชนบท โดยยึดถือปัญหาและความต้องการของพื้นที่หรือแผนพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัดเป็นหลัก เพราะขณะที่ กชช. สนับสนุนให้จังหวัด อำเภอ และตำบล ใช้ข้อมูลพื้นฐานและหมู่บ้าน (กชช. 2 ค)

เป็นหลักในการเสนอขอโครงการ แต่กรมต่างๆ ยังไม่ได้ข้อมูล กชช. 2 ก. เป็นหลักในการอนุมัติงบประมาณและพื้นที่ปฏิบัติการโครงการ<sup>15</sup>

### 1.3 การดำเนินโครงการพัฒนาชนบท (Project Implementation)

การดำเนินโครงการพัฒนาชนบทเป็นกิจกรรมทางการบริหารที่สำคัญยิ่งในการนำทรัพยากรและบริการต่างๆ ของรัฐส่งมอบให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านชนบท เพื่อก่อให้เกิดการปรับปรุงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ตามหลักการที่ กชช. ได้กำหนดไว้ หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินรายจ่ายประจำปีผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว กรมต่างๆ จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการโครงการประจำปี (กชช. 5) ซึ่งเป็นการกำหนดว่าในแต่ละปีงบประมาณ โครงการแต่ละโครงการของกรมจะมีการดำเนินงานในจังหวัดใดบ้าง จังหวัดละกี่พื้นที่/โครงการ และจำนวนงบประมาณทั้งหมดของโครงการที่จังหวัดได้รับมีจำนวนเท่าใด พื้นที่ที่จะมีการดำเนินโครงการในแต่ละจังหวัดนั้นอยู่ที่หมู่บ้าน ตำบล และอำเภอใด แต่ละพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการได้รับงบประมาณจำนวนเท่าใด งบประมาณดังกล่าวแยกเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการกิจกรรมต่างๆ ของโครงการกิจกรรมละเท่าใด และการปฏิบัติการแต่ละประเภทของโครงการในแต่ละพื้นที่จะเริ่มต้นและสิ้นสุดลงเมื่อใด โดยกรมต้องทำ กชช. 5 นี้ให้เสร็จก่อนเริ่มปีงบประมาณ แล้วแจ้งให้จังหวัดทราบโดยเร็ว เมื่อจังหวัดได้รับ กชช. 5 แล้ว จะจัดทำแผนปฏิบัติการโครงการประจำปีของจังหวัด (กชช. 5 ก.) เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับการบริหารโครงการ และส่ง กชช. 5 ก. ให้แก่อำเภอ เพื่อให้อำเภอจัดทำ กชช. 5 ข. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเบิกจ่ายงบประมาณและกำกับการปฏิบัติงานตามโครงการ

ผลการดำเนินโครงการของสี่กระทรวงหลักในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ปรากฏว่ามีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทำให้การดำเนินโครงการต่างๆ ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการ และไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพชีวิตของชาวชนบทตามที่คาดหมายไว้ กล่าวคือ

ก. จังหวัดต่างๆ มักได้รับแผนปฏิบัติการโครงการประจำปีของสี่กระทรวงหลักล่าช้า แทนที่จะได้รับอย่างช้าที่สุดในเดือนตุลาคมของทุกปีงบประมาณ แต่ส่วนใหญ่ได้รับในเดือนพฤศจิกายน และ มกราคม บางครั้งจังหวัดได้รับ กชช. 5 ของบางโครงการในเดือนเมษายน ทำให้จังหวัดไม่สามารถจัดทำแผนปฏิบัติการโครงการประจำปีของจังหวัดได้ครบถ้วนสมบูรณ์ อันส่งผลกระทบต่อการทำงานในการปฏิบัติโครงการในระดับพื้นที่ ที่เป็นเช่นนี้เพราะผู้อำนวยการโครงการหรือกองปฏิบัติของกรมที่รับผิดชอบโครงการต่างๆ ไม่ประสานงานกับกองคลังของกรมในการแบ่งสรรงบประมาณของโครงการให้แก่จังหวัดต่างๆ โดยเร็วที่สุดหลังจากที่ได้รับอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา

ข. การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไปให้จังหวัดมีความล่าช้า ผู้อำนวยการโครงการและกองปฏิบัติที่เป็นเจ้าของโครงการมักไม่ได้ประสานงานกับกองคลังของกรมในการจัดทำแผนการขออนุมัติเบิกจ่ายเงินวงงบประมาณ และทำการขออนุมัติเบิกจ่ายในงวดที่หนึ่งต่อสำนักงบประมาณโดยเร็ว ตามหลักการแล้ว สำนักงบประมาณกำหนดให้กรมต่างๆ เสนอขออนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณงวดที่หนึ่งได้ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน ของทุกปี แต่กรมส่วนใหญ่มักเสนอขอเบิกเงินงวดดังกล่าวในเดือนพฤศจิกายน อันมีผลทำให้จังหวัดเบิกเงินงวดที่หนึ่งได้ล่าช้าไปด้วย ทำให้โครงการต่างๆ ไม่สามารถดำเนินการได้ประสานกันตามแผนที่วางไว้ และบางโครงการไม่สามารถดำเนินการได้เสร็จในปีงบประมาณนั้นๆ ต้องต่อเนื่องในปีต่อไป โครงการส่วนใหญ่ที่ประสบปัญหานี้เป็นโครงการทางด้านการก่อสร้าง ซึ่งต้องโอนเงินจากส่วนกลางไปให้จังหวัดเพื่อดำเนินการก่อสร้างในท้องถิ่นนั้นๆ เมื่อเกิดปัญหานี้แล้วจะทำให้การก่อสร้างเป็นไปโดยยากลำบาก เพราะเป็นช่วงฤดูฝน โครงการเหล่านี้ได้แก่ สถานีอนามัย ตำบล ประมงหมู่บ้าน ก่อสร้างแหล่งน้ำหมู่บ้าน และการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน เป็นต้น การที่จังหวัดเบิกเงินวงงบประมาณได้ช้ามักทำให้การปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ของโครงการมักเร่งทำกันในช่วงปลายปีงบประมาณ การเร่งใช้เงินงบประมาณเช่นนี้มีผลเสียต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินโครงการเป็นอย่างมาก

ก. การจัดสรรวัสดุอุปกรณ์จากส่วนกลางไปให้จังหวัดมีความล่าช้า และวัสดุอุปกรณ์ที่หน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้รับมักมีคุณภาพไม่ดีเท่าที่ควร ทำให้การปฏิบัติงานกิจกรรมของโครงการล่าช้าเพราะไม่มีวัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน การที่กรมสงวนอำนาจในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติโครงการบางโครงการอาจมีผลดีในแง่ซื้อได้ในราคาที่ถูกลง เพราะซื้อในจำนวนมาก แต่อีกด้านหนึ่งเป็นการรวมอำนาจและผลประโยชน์ที่ตามมาในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ไว้ที่ส่วนกลาง และมีผลเสียทำให้หน่วยปฏิบัติการโครงการได้รับวัสดุอุปกรณ์ล่าช้าและไม่มีคุณภาพ เช่น เมล็ดพันธุ์ที่อำเภอได้รับเพื่อนำไปแจกจ่ายแก่ประชาชนมักเสื่อมคุณภาพใช้การไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ เป็นต้น

ง. การประสานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับอำเภอและตำบลในการดำเนินโครงการยังมีน้อย ขาดการวางแผนประสานการดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ร่วมกัน ข้าราชการระดับอำเภอและตำบลยังไม่มีความรู้ที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเทคนิควิธีการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการ การเตรียมพื้นที่ให้พร้อมที่จะรับโครงการ โดยการประชาสัมพันธ์ โครงการให้ประชาชนเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ และวิธีการปฏิบัติกิจกรรมของโครงการยังมีลักษณะเป็นกลไก หรือเป็นเพียงเงื่อนไขหนึ่งของการดำเนินโครงการให้เสร็จ ยังไม่ใช่เป้าหมายที่สำคัญที่ต้องกระทำเพื่อให้ประชาชนร่วมมือและเข้าร่วมในการดำเนินโครงการรวมทั้งบำรุงรักษาสิ่งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ระบบ กขช. ในปัจจุบันได้กำหนดขั้นตอนวิธีการในการจัดทำแผนปฏิบัติงานโครงการประจำปีไว้ชัดเจน เพื่อให้รู้ว่ามี การดำเนินการอะไร ที่ไหน เมื่อไหร่ ใช้เงินเท่าใด และใครเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ไม่ได้มีการปรับปรุงกลไกในการบริหารโครงการ คือการบริหารงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และการบริหารโครงการในระดับพื้นที่ ทำให้การดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้



#### 1.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท

เจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. คือการส่งเสริมและกระตุ้นให้ประชาชนในหมู่บ้านชนบทมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท โดยเน้นความร่วมมือระหว่างข้าราชการและประชาชนในการกำหนดปัญหาและแก้ปัญหาของท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองของประชาชน โดยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้ กม. และคณะกรรมการสภาตำบลเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาชนบทประจำปี โดยมี คปต. เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ และให้องค์กรของประชาชนดังกล่าวมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐในหมู่บ้านและตำบลของตน การกำหนดเช่นนี้เป็นการยอมรับว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเป็นทั้งกระบวนการและเป้าหมายในการพัฒนาชนบท แต่จากการศึกษาต่างๆ พบว่าในช่วงการดำเนินการในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปในแง่ของกระบวนการเพียงอย่างเดียวยังไม่ได้เป็นเป้าหมายในการพัฒนาชนบท ทั้งนี้เนื่องจาก

ก. ประชาชน คณะกรรมการหมู่บ้าน และคณะกรรมการสภาตำบล ยังไม่เข้าใจดีในบทบาทของตนตามหลักการพัฒนาชนบทแนวใหม่ และที่สำคัญที่สุดคือยังไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะวิเคราะห์ปัญหาและทำความเข้าใจโครงการของรัฐเพื่อเลือกเสนอขอโครงการของรัฐมาดำเนินการในหมู่บ้านของตนตามที่รัฐต้องการให้ประชาชนทำ การคาดหวังให้ประชาชนและองค์กรของประชาชนทำหน้าที่ดังกล่าว เป็นการคาดหวังที่มากเกินไปในขณะที่รัฐไม่ได้ให้การสนับสนุนประชาชนมากเท่าที่ควร ทั้งในแง่ของข้อมูลและการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ฝึกหัดการร่วมกันคิดปัญหาเพื่อวางแผนพัฒนาหมู่บ้านและตำบล ในทางตรงข้าม ข้าราชการมักเป็นผู้เสนอขอโครงการต่างๆ ให้แก่หมู่บ้าน ตำบล เสียเอง<sup>16</sup> ทั้งๆ ที่ไม่ทราบปัญหาของหมู่บ้านต่างๆ อย่างถูกต้อง การกระทำดังกล่าวเป็นเพราะข้าราชการระดับตำบลขาดความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน หากจิตสำนึกในการพัฒนาช่วยเหลือประชาชน ยังติดและยึดมั่นอยู่กับวิธีการทำงานพัฒนาแบบเดิม ดังนั้น ข้าราชการระดับตำบลส่วนใหญ่แทนที่จะ

เป็นผู้ที่ร่วมทุกข์ร่วมสุขกับประชาชนกลับมีลักษณะเป็นผู้ตรวจการระดับตำบล<sup>17</sup> ที่คอยควบคุมดูแลให้ประชาชนมีพฤติกรรมเป็นไปตามกรอบวิถีทางปฏิบัติแบบระบบราชการ เช่น ในการประชุมพิจารณาปัญหาและจัดทำแผนพัฒนาของตำบลและหมู่บ้าน เมื่อประชาชนและองค์กรประชาชนไม่สามารถใช้ภาษาราชการและคิดตามแนวคิดของทางราชการหรือมีพฤติกรรมแบบระบบราชการตามที่คาดหวัง ก็มักเห็นว่าประชาชนยังด้อยในความรู้และความสามารถหรือยังไม่พัฒนา<sup>18</sup> ข้าราชการต้องเป็นผู้คิดและทำแทนเพื่อให้งานที่รับผิดชอบเสร็จตามกำหนดเวลาและให้หมู่บ้านได้รับโครงการต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควร

ข. ในการปฏิบัติกิจกรรมของโครงการในระดับหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินโครงการส่วนใหญ่ยังไม่เห็นว่ากระฉับกระเฉงและซักซ้อมความเข้าใจกับประชาชนถึงวัตถุประสงค์ วิธีการปฏิบัติ และประโยชน์ของโครงการที่จะดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีความปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการนั้นเป็นทั้งวิธีการ และเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จของโครงการ หากแต่มีกักระทำการตั้งกล่าวในลักษณะของการทำให้เป็นไปตามเงื่อนไขประการหนึ่งที่กำหนดไว้ในวิธีการปฏิบัติโครงการ ดังนั้นการจัดตั้งกลุ่มของประชาชนในรูปคณะกรรมการให้รับผิดชอบในการดำเนินโครงการ และบำรุงรักษาโครงการ จึงมักเป็นการ “ลากตั้ง” ประชาชน<sup>19</sup> มากกว่าการทำให้ประชาชนเห็นว่ามีหน้าที่จำเป็นต้องรวมตัวกันในรูปแบบขององค์กร และปรารถนาที่จะทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม กล่าวคือ การจัดตั้งองค์กรประชาชนในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมในการดำเนินโครงการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการจัดตั้งตามหลักการบริหารงานสมัยใหม่ในรูปคณะกรรมการ ซึ่งประชาชนที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการส่วนใหญ่ไม่เข้าใจในหลักการเบื้องหลังการจัดองค์กร และวิธีการบริหารของคณะกรรมการ และการจัดตั้งคณะกรรมการของประชาชนก็มักกระทำในลักษณะที่เป็นกลไกหรือทำสักแต่ทำให้มีคนเป็นกรรมการให้ครบจำนวนที่ต้องการ ไม่ได้คำนึงถึงลักษณะโครงสร้าง สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมของชุมชนชนบทแต่ละแห่งซึ่งมีผลต่อการเกิดขึ้น และดำรงอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ

ขององค์กรสังคมในหมู่บ้าน<sup>20</sup> ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการในหมู่บ้านที่ประกอบด้วยประชาชนซึ่งข้าราชการเป็นผู้แต่งตั้งมักจะทำงานไม่มีประสิทธิภาพและสลายตัวค่อนข้างเร็ว

นอกจากนี้ภายใต้ลักษณะโครงสร้างอำนาจของชุมชนชนบทที่มีความไม่เท่าเทียมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง และขาดหลักประกันในความปลอดภัยของชีวิต และทรัพย์สินรวมทั้งลักษณะการเมืองของหมู่บ้านตามระบบอุปถัมภ์ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ มักจะตกอยู่กับคนส่วนน้อยของหมู่บ้านที่เป็นผู้นำของหมู่บ้าน ผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่น และชาวบ้านที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้นำของหมู่บ้านและข้าราชการระดับตำบล และอำเภอ<sup>21</sup> สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้การบำรุงรักษาโครงการและการประเมินผลการพัฒนาหมู่บ้านโดยประชาชน องค์กรประชาชนในระดับตำบลและหมู่บ้านจึงไม่เกิดขึ้น และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามความต้องการของรัฐที่จะเพิ่มศักยภาพของชาวชนบทให้แก้ปัญหาของตนเองด้วยตนเอง โดยเป็นผู้ค้นหาปัญหา ตัดสินใจวางแผนแก้ไขปัญหา ปฏิบัติงานตามแผนและประเมินผลกิจกรรม การพัฒนาจึงยังห่างไกลเป้าหมาย

### 1.5 การติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบท

การติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทเป็นจุดอ่อนประการหนึ่งของการบริหารงานพัฒนาชนบทของรัฐทั้งในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และในช่วงการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แม้ว่าคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้กำหนดหลักการให้มีระบบการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบท และในทางปฏิบัติ ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้ดำเนินโครงการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทตั้งแต่เริ่มดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยกำหนดระบบการติดตามประเมินผลตามแนวทางการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทของธนาคารโลก<sup>22</sup> ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมการติดตามประเมินผล 4 ประเภท คือ

- (1) การติดตามผลความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ (Performance monitoring)
- (2) การประเมินผลการอนุมัติโครงการพัฒนาชนบทประจำปี (Evaluation of operation target programming)
- (3) การประเมินผลโดยตรงของโครงการ (Effect evaluation)
- (4) การประเมินผลกระทบของโครงการทั้งหมด (Impact evaluation)

แต่ความพยายามในการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทดังกล่าวให้ มีลักษณะเป็นสถาบัน (Institutionalization) และเป็นที่เข้าใจยอมรับปฏิบัติอย่างจริงจังโดย หน่วยงานทุกระดับที่เกี่ยวข้องยังไม่ประสบผลสำเร็จ โดยมีปัญหาอุปสรรคทั้งที่มาจากตัว ระบบการติดตามประเมินผลที่พยายามจัดตั้งเอง และจากหน่วยงานที่ต้องทำการติดตาม ประเมินผล ดังนี้

ก. ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวระบบการติดตามประเมินผล ในปัจจุบันศูนย์ ประสานการพัฒนาระบบแห่งชาติยังไม่ได้กำหนดขั้นตอน วิธีการดำเนินงานกิจกรรมการ ติดตามประเมินผลแต่ละประเภท หน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติ ระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติ วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล การรายงานผล และการใช้ประโยชน์จากข้อมูลการติดตามประเมินผล ให้ชัดเจน และเสนอให้ กชช. พิจารณาสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติการติดตามประเมินผลที่ริเริ่มทำโดย ศปช. ยังอยู่ในขั้นทดลอง เช่น การประเมินผลการอนุมัติ โครงการประจำปีของสี่กระทรวงหลักในพื้นที่ชนบทยากจนในปี 2525—2527 การประเมิน ผลโดยตรงของโครงการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนที่ดำเนินการในปี 2526 และ 2527 จำนวน 32 โครงการ และการประเมินผลกระทบของโครงการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน โดยเปรียบเทียบระดับการพัฒนาของหมู่บ้านพื้นที่ยากจนในปี 2525 กับปี 2527 โดยใช้ข้อมูลพื้นฐาน ของหมู่บ้าน (กชช. 2 ค)<sup>88</sup> ที่เป็นเช่นนั้นเพราะ ศปช. มีบทบาทหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ มากมายหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการประสานแผนและโครงการ การจัดทำ

แผนพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัด และการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการวางแผนของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นงานหลักที่ กชช. ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก การที่การพัฒนาชนบทระบบ กชช. เป็นระบบใหม่ ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับยังไม่คุ้นเคยและเข้าใจถึงหลักการ วัตถุประสงค์ และวิธีการปฏิบัติงานกันต่าง ๆ ทำให้ กชช. และ ศปช. ต้องเลือกให้ความสำคัญแก่การพัฒนาความสามารถของหน่วยงานทุกระดับในการวางแผนให้มีประสิทธิภาพเสียก่อนจึงทำให้งานด้านการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลดำเนินไปค่อนข้างช้า และ ศปช. เองก็ขาดบุคลากรที่มีความรู้และความสามารถที่เกี่ยวกับการติดตามประเมินผลที่จะพัฒนาวิธีปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อชี้้นำการปฏิบัติงานของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติต่าง ๆ

นอกจากนี้ การที่ ศปช. เป็นหน่วยงานฝากไว้กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางวางแผนพัฒนา ทำให้เจ้าหน้าที่ของ ศปช. มีบทบาทในสองฐานะ คือ เป็นทั้งเจ้าหน้าที่ของ ศปช. และเจ้าหน้าที่ของกองประสานการพัฒนาชนบทของ สศช. การอยู่ใต้สังกัดของ สศช. ทำให้เจ้าหน้าที่ของ ศปช. ไม่สามารถมีบทบาทในการเข้าไปกำกับ เร่งรัด และติดตามให้กระทรวง กรม จังหวัดและอำเภอปฏิบัติงานด้านการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทได้อย่างจริงจังหรือตามที่ต้องการ เพราะหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติเหล่านี้ถือว่าการกำกับ เร่งรัด และติดตามของ ศปช. เป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านการวางแผน ข้อจำกัดทางด้านบทบาทของเจ้าหน้าที่ ศปช. นี้ทำให้เกิดช่องว่างในการกำกับ และควบคุมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับปฏิบัติงานด้านการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทอย่างจริงจัง ผลก็คือ ระบบการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทในระบบ กชช. มีการพัฒนาอย่างเชื่องช้าในช่วงแผน 5<sup>24</sup>

ข. ในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการตั้งแต่ระดับกระทรวงไปจนถึงระดับอำเภอ การติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทเป็นเรื่องที่ยังไม่ได้รับการยอมรับและการปฏิบัติอย่างจริงจังทั้งในระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน การติดตามประเมินผล

มักถูกเข้าใจว่าเป็นการค้น หาข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานเพื่อจับผิดหรือเพื่อลงโทษ ผู้ปฏิบัติงาน และมักเห็นว่าการติดตามประเมินผลไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็น กลางที่จะวิเคราะห์ข้อมูลการ ติดตามประเมินผลอย่างเป็นธรรม ทศนคติดังกล่าวทำให้หน่วยงานฝ่ายปฏิบัติมุ่งสนใจในงานคำนวณการวางแผน หรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) มากกว่าผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน (Outputs)

ในการติดตามผลความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการพัฒนาชนบท กรมต่าง ๆ ที่เป็นเจ้าของโครงการได้กำหนดให้ส่วนราชการในสังกัดระดับอำเภอและจังหวัดรายงานผลการปฏิบัติงานให้กรมทราบอยู่ทุกระยะ และสำนักงานประมาณก็กำหนดให้หน่วยปฏิบัติโครงการในส่วนภูมิภาครายงานความก้าวหน้าของผลงานและการใช้เงินงบประมาณในการดำเนินโครงการพัฒนาชนบทให้ตนทราบทุกงวดเงินงบประมาณ ซึ่งรูปแบบของฟอร์มรายงานต่าง ๆ มีลักษณะแตกต่างกันหลากหลาย ต่างกรมต่างกำหนดกันเองตามความต้องการข้อมูลของตนไม่ได้มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แบบรายงานความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่จังหวัดส่งให้กรมมักถูกวางสุมทับกัน (Piling) มากกว่าที่จะถูกนำไปประมวลและวิเคราะห์เพื่อรายงานผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการให้ดำเนินการต่าง ๆ โดยเร็วตามที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ เพราะกรมต่างๆและหน่วยติดตามประเมินผลระดับกระทรวงของสี่กระทรวงหลักยังไม่ได้ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ช่วยในการประมวลข้อมูลให้เสร็จตามกำหนดเวลาของการใช้ประโยชน์ ผู้ตรวจราชการของกรมของกระทรวงที่ควรมีบทบาทในการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการพัฒนาชนบทของกรมและของกระทรวงก็ไม่มีข้อมูลที่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้ตรวจราชการเองก็ไม่ได้รับการยกย่องนับถือจากหน่วยปฏิบัติ และไม่มีอำนาจสั่งการให้หน่วยปฏิบัติในระดับภูมิภาคดำเนินการต่าง ๆ อย่างแท้จริง การที่หน่วยงานส่วนกลางเน้นให้จังหวัดและอำเภอรายงานผลการดำเนินโครงการให้ตนทราบทุกระยะ แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้รับในการควบคุมงานอย่างจริงจัง จึงเป็นเพียงการตอกย้ำถึงอำนาจการควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลางเท่านั้น และการที่หน่วยงานส่วนกลางไม่ได้ทำการพัฒนาขีดความสามารถของ

จังหวัดและอำเภอให้ทำการติดตามผลด้วยตนเองอย่างจริงจัง ทำให้องค์กรระดับจังหวัดและอำเภอเป็นเพียงผู้รายงานผลมากกว่าใช้ประโยชน์จากข้อมูลการรายงานผลและติดตามแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอ ซึ่งองค์กรดังกล่าวทำหน้าที่นี้ได้ดีกว่าหน่วยงานส่วนกลาง เพราะรู้ปัญหาดีกว่าและมีความคล่องตัวในการแก้ปัญหามากกว่า เพียงแต่ในบางเรื่องไม่อาจตัดสินใจสั่งการได้เพราะอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่หน่วยงานส่วนกลาง

สำหรับการประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทนั้น เท่าที่ผ่านมาในช่วงแผน 5 อำเภอ จังหวัด กรม และกระทรวงต่าง ๆ ยังไม่ได้ทำการประเมินผลการอนุมัติโครงการพัฒนาชนบทประจำปีเพื่อทราบถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างจำนวนความต้องการโครงการของตน และจำนวนโครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินงานเพื่อปรับจำนวนโครงการและพื้นที่ที่ควรมีการดำเนินโครงการในปีต่อไปให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ ของหมู่บ้านที่มีอยู่ การที่กรมและจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ไม่ได้ทำการประเมินผลการอนุมัติโครงการประจำปี และไม่ได้บันทึกรายชื่อหมู่บ้านที่เสนอขอโครงการต่าง ๆ แต่ยังไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีเพื่อนำไปพิจารณาจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการให้แก่หมู่บ้านเหล่านี้ในปีต่อไป ทำให้เกิดลักษณะที่ว่ามีการเสนอขอโครงการมาปีละมากๆ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ขอเผื่อเหนียว” ซึ่งสิ้นเปลืองทรัพยากรและแรงงานของหน่วยงานทุกระดับ และทำให้การประสานโครงการลงในพื้นที่หมู่บ้านตำบลเดียวกันเป็นไปได้ยาก

ในส่วนที่เกี่ยวกับการประเมินผลโดยตรงของโครงการพัฒนาชนบท กรมและหน่วยประเมินผลกลางระดับกระทรวงของกระทรวงต่างๆ ก็ได้ดำเนินการในเรื่องนี้บ้างแต่ไม่ครบทุกโครงการและเป็นการประเมินผลในบางพื้นที่ การประเมินผลโครงการที่ได้ทำไปแล้วนี้ ส่วนใหญ่เป็นการประเมินผลโครงการในแง่ของผลงานที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรของรัฐ ซึ่งเป็นการเรียนรู้ว่ามีการใช้เงินและการปฏิบัติงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแต่ละโครงการหรือไม่อย่างไร ผลของโครงการมีต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของ

ประชาชนอย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคทางด้านเทคนิคของโครงการและการบริหารโครงการอย่างไร เช่น การประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทยากจน ระดับหมู่บ้านของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยในปี 2529<sup>36</sup> เป็นต้น ถึงแม้ว่าการประเมินผลโครงการดังกล่าวมานี้จะเป็นการวัดถึงผลงานที่เกิดจากการใช้เงินในบางพื้นที่อย่างค่อนข้างละเอียด แต่การประเมินผลในบางพื้นที่ไม่สามารถช่วยให้ทราบถึงผลของโครงการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ โดยทั่วไปได้ทำให้ขาดข้อมูลระดับกว้างที่สมบูรณ์เพียงพอที่จะทำให้ทราบว่า โครงการพัฒนาแต่ละโครงการมีข้อดีและข้อบกพร่องต่าง ๆ อย่างไร ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากหลักเกณฑ์เงื่อนไขของตัวโครงการเองหรือมีสาเหตุจากการปฏิบัติงานในพื้นที่ และจากการที่การประเมินผลโครงการโดยกรมจากกระทรวงต่าง ๆ มีวิธีการประเมินผลและมาตรฐาน หรือคุณภาพของการดำเนินการแตกต่างกัน ทำให้กระทรวงต่าง ๆ ไม่อาจใช้ประโยชน์จากข้อมูลประเมินผลที่ได้รับในการปรับปรุงโครงการต่าง ๆ ให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้นตามที่ต้องการ<sup>37</sup> สำหรับการประเมินผลโครงการโดยองค์กรระดับจังหวัดหรือ กพจ. นั้น มี กพจ. บางจังหวัดเท่านั้นที่ได้ดำเนินการในเรื่องนี้ โดยประเมินผลโครงการบางโครงการในบางพื้นที่ ทั้งนี้ เพราะ กพจ. ขาดงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการ

## 2. การวิเคราะห์ทางตันโครงสร้างการจ้องค์กรบริหารงานพัฒนาชนบท

เนื่องจากการพัฒนาชนบทเป็นงานที่ต้องการการผนึกกำลังระหว่างกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ดังนั้น การจ้องค์กรการบริหารงานพัฒนาชนบทจึงแตกต่างจากรูปแบบการจ้องค์กรการบริหารทั่วไป การที่จะประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการพัฒนาทำให้ต้องจัดรูปแบบขององค์กรบริหารงานแบบคณะกรรมการ<sup>38</sup> ซึ่งในการบริหารการพัฒนาชนบทระบบ กชช. ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการดังกล่าว 4 ระดับ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับตำบล การจ้องค์กรบริหารงานพัฒนาชนบทในระดับชาติ หรือคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาตินี้เป็นการสร้างเวทีให้ผู้บริหารระดับสูง คือรัฐมนตรี



และปลัดกระทรวงของทั้งสี่กระทรวงหลักมาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและกำหนดนโยบาย และแผนงานโครงการพัฒนาชนบทที่แต่ละฝ่ายจะปฏิบัติในแต่ละปีร่วมกัน การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการนำเอาหน่วยงานสายปฏิบัติ (Line agencies) ที่มีลักษณะภารกิจแตกต่างกัน และมักจะทำงานในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำอยู่แล้วให้มาประสานงานกัน โดยมีเป้าหมายการพัฒนาาร่วมกัน ดังนั้น โครงสร้างการบริหารงานในรูปคณะกรรมการที่มุ่งให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จึงวางทับอยู่บนโครงสร้างของการบริหารงานทั่วไปของกระทรวงต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มที่จะปฏิบัติงานของตนเองโดยอิสระ ผลก็คือประสิทธิภาพของการบริหารงานรูปคณะกรรมการจึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงต่าง ๆ ว่าจะรับเอามติของคณะกรรมการไปสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาในกระทรวงของตนปฏิบัติงานตามมติดังกล่าวอย่างจริงจังมากน้อยเพียงใด เพราะคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเองไม่มีอำนาจสั่งการโดยตรงต่อผู้ปฏิบัติงานสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ต้องอาศัยอำนาจของกรรมการ กชช. ที่เป็นรัฐมนตรีและปลัดกระทรวง การบริหารงานพัฒนาชนบทของ กชช. ที่ผ่านมาในช่วงแผน 5 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงจุดอ่อนของการจัดโครงสร้างองค์กรในรูปคณะกรรมการเช่นนี้ กล่าวคือ แม้ว่าประธานของ กชช. ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีจะปรารถนาให้มีการฉีกกำลังระหว่างกระทรวงหลักอย่างเข้มแข็งในการพัฒนาชนบท แต่การตอบสนองความต้องการของประธาน กชช. โดยแต่ละกระทรวงในสี่กระทรวงหลักนั้น มีระดับที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่ารัฐมนตรีและปลัดกระทรวงของแต่ละกระทรวงจะศรัทธาและเอาจริงเอาจังกับการพัฒนาชนบทระบบ กชช. มากน้อยเพียงใด บางกระทรวง เช่น กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุขก็มีการตื่นตัวเอาจริงเอาจังกับการพัฒนาชนบทระบบ กชช. บางกระทรวงก็เพียงแค่ปฏิบัติงานในลักษณะให้ความร่วมมือ ซึ่งในวงราชการไทยหมายถึงจะให้ความร่วมมือมากก็ได้ น้อยก็ได้แล้วแต่เรื่องที่ต้องปฏิบัติ หากเรื่องใดกระทรวงและกรมในสังกัดจะเสียประโยชน์ที่มีอยู่เดิมก็อาจไม่ค่อยให้ความร่วมมือ หรือปฏิบัติงานอย่างจริงจังเท่าใดนัก ในหลักการ นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นประธาน กชช. สามารถใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีกำชับให้

รัฐมนตรีของสี่กระทรวงหลักที่เป็นกรรมการ กชช. ปฏิบัติงานตามแนวทางที่ กชช. ต้องการได้ แต่ในทางปฏิบัติ ประธาน กชช. มีงานต้องรับผิดชอบมากมาย ไม่มีเวลาพอที่จะดูแลงานของ กชช. อย่างใกล้ชิด และในสภาพการณ์ทางการเมืองที่รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมของหลายพรรคการเมือง นายกรัฐมนตรีต้องมีพฤติกรรมในเชิงประนีประนอมความเห็น และพฤติกรรมของรัฐมนตรีมากกว่าระบบ กชช. จึงขาดผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจอย่างแท้จริงคอยควบคุมดูแล

จากสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ กชช. ในฐานะที่เป็นองค์กรกำหนดนโยบาย แผนงานพัฒนาชนบท และกำกับติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบทไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าการมีองค์กร กชช. จะช่วยให้การบริหารงานพัฒนาชนบทมีเอกภาพมากขึ้น และมีการปฏิบัติงานต่างๆ เป็นระบบระเบียบมากขึ้นก็ตาม โดย กชช. สามารถควบคุมการดำเนินงานพัฒนาชนบทของกระทรวงต่างๆ ได้ดีเฉพาะในเรื่องการวางแผน เนื่องจากในปีแรกๆ มีการตั้งงบประมาณกลางสำหรับการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน สี่กระทรวงหลักจะได้รับงบประมาณก็ต่อเมื่อแผนงานและโครงการของตนได้รับอนุมัติจาก กชช. และตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมา กชช. ก็ใช้วิธีการกำหนดงบประมาณพัฒนาชนบทโดยใช้แผนงานเป็นหลัก โครงการใดของกระทรวงต่างๆ ที่ไม่ได้รับการบรรจุอยู่ภายใต้แผนงานต่างๆ ก็จะไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการ แต่เมื่อมาถึงเรื่องการดำเนินโครงการและการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทแล้ว กชช. ไม่ได้มีบทบาทในเรื่องนี้มากนัก การดำเนินโครงการและการติดตามประเมินผลกลายเป็นเรื่องของแต่ละกระทรวงรับผิดชอบดำเนินการเอง การควบคุมการบริหารโครงการพัฒนาชนบทที่ กชช. จะทำได้ก็โดยผ่านการใช้อำนาจของกรรมการ กชช. มีการตั้งรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงของกระทรวงต่างๆ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับทัศนคติและแรงจูงใจของผู้บริหารระดับสูงแต่ละคนของแต่ละกระทรวง ในระดับกระทรวง จังหวัด และอำเภอ ก็มีลักษณะเหมือนกันกับระดับ กชช. เช่นในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) สามารถก่อให้เกิดการประสานแผนงานและโครงการต่างๆ ในการจัดทำแผนพัฒนา

ชนบทประจำปีของจังหวัดไว้ แต่เมื่อแต่งตั้งแล้วได้รับอนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการในจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจเข้าไปควบคุม กำกับ และประสานการปฏิบัติโครงการพัฒนาชนบทของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดได้อย่างแท้จริง เพราะในการบริหารโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น แต่ละหน่วยงานต่างขึ้นตรงต่อกรมเจ้าสังกัดของตน และแต่ละกรมต่างก็มีอำนาจในการบริหารงบประมาณโครงการของตนให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับที่แตกต่างกัน และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอต่างปฏิบัติงานตามคำสั่งของกรมเจ้าสังกัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดอย่างมีเอกภาพ<sup>28</sup> การประสานการดำเนินโครงการต่าง ๆ ลงในแต่ละพื้นที่ของจังหวัดก็ทำได้ค่อนข้างยาก เพราะแต่ละกรมโอนเงินงบประมาณของโครงการของตนมายังจังหวัดในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. ในแง่โครงสร้างการจัดองค์กรบริหารแล้วจะเห็นว่าการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. มุ่งเน้นเฉพาะการสร้างเอกภาพในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาชนบท ยังไม่ได้สร้างเอกภาพในการบริหารโครงการ และการติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบท และที่สำคัญก็คือยังไม่ได้ปรับปรุงองค์ประกอบพื้นฐานของการบริหารงานคือการบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคคลให้เป็นไปตามหลักการของการบริหารงานพัฒนาที่จะส่งผลให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับเดียวกันและต่างระดับกัน และการกระจายอำนาจทางการบริหาร ในความเป็นจริงนั้น อำนาจในการแบ่งสรรงบประมาณของโครงการให้แก่หน่วยงาน ระดับจังหวัดและการเลื่อนระดับ และให้ความดีความชอบข้าราชการในส่วนภูมิภาคยังรวมศูนย์อยู่ที่กรมต่าง ๆ การบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. จึงไม่ได้มีความสมบูรณ์หรือเอกภาพในตัวเองอย่างแท้จริง มีความขัดแย้งกันระหว่างวัตถุประสงค์ของการจัดโครงสร้างรูปคณะกรรมการ เพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างกระทรวงต่าง ๆ กับการบริหารงาน ปกติของกระทรวงและกรมตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่แต่ละกระทรวง กรม ต่างมีอำนาจของตนเองเป็นอิสระจากกัน ซึ่งไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการประสานงานกัน

การจัดรูปแบบการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. โดยใช้ระบบคณะกรรมการนั้น ประสิทธิภาพของการบริหารงานส่วนหนึ่งที่สำคัญขึ้นอยู่กับความสามารถของฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการที่จะเป็นฝ่ายเชื่อมโยงให้หน่วยงานต่าง ๆ มาประสานงานกัน และเนื่องจากระบบ กชช. เป็นระบบงานที่เกิดขึ้นใหม่จึงจำเป็นต้องมีการกำกับติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ กชช. ได้กำหนดไว้ ซึ่งหน้าที่ทั้งสองประการนี้ในระดับชาติ กชช. ได้มอบหมายให้แก่ สปช. ระดับจังหวัดให้แก่สำนักงานจังหวัด และระดับอำเภออยู่ที่สำนักงานอำเภอ เท่าที่ผ่านมามีผลกล่าวได้ว่า กชช. ได้ฝากงานในการเชื่อมประสานและกำกับติดตามการบริหารงานให้แก่หน่วยงานทั้งสามดังกล่าว โดยหน่วยงานเหล่านี้ไม่เคยปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้มาก่อน และ กชช. เองก็ไม่ได้ให้ทรัพยากรและพัฒนาขีดความสามารถในการทำงานของหน่วยงานดังกล่าวเท่าที่ควร ทำให้การบริหารงานพัฒนาชนบทในแต่ละระดับไม่มีประสิทธิภาพตามที่คาดหวัง กล่าวคือ สปช. เป็นหน่วยงานฝ่ายเลขานุการของ กชช. ที่ฝากไว้กับกองประสานโครงการพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) การที่ สปช. อยู่ใน สศช. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางดำเนินการวางแผนพัฒนาประเทศ และ สปช. ไม่มีฐานะทางกฎหมาย สปช. ไม่สามารถแสดงบทบาทในการประสานงานและกำกับติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับตามระบบ กชช. ได้อย่างแท้จริง เพราะบุคคลของ สปช. ประสบข้อจำกัดในแง่บทบาทที่คาดหวัง (Role expectation) คือในแง่อำนาจหน้าที่และปทัชฐานในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่อำนาจแผนของ สศช. กำหนดให้บุคลากรของ สปช. ซึ่งเป็นคนของ สศช. ไม่ควรมีบทบาทในการกำกับ ติดตามการปฏิบัติงานของกระทรวงต่าง ๆ ที่เป็นสายปฏิบัติการ สิ่งซึ่ง สปช. ทำได้ก็เพียงแค่ขอความร่วมมือและจูงใจให้ข้าราชการของกระทรวง กรม จังหวัด และอำเภอปฏิบัติงานตามแนวทางของ กชช. ซึ่งหากมีการต่อต้านหรือไม่ค่อยให้ความร่วมมือ สปช. ก็ไม่มีอำนาจสั่งการใดๆ ได้ จริงอยู่ สปช. สามารถรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ กชช. สั่งการกำชับให้เป็นไปในแนวทางที่กำหนดไว้ โดยเสนอต่อเลขานุการของ กชช. ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดระเบียบวาระการ

ประชุมของ กชช. แต่สำหรับบุคคลที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาชุมชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่สำคัญต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของ กชช. ในการกำกับให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติงานตามที่ กชช. ต้องการ คือ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การที่เลขานุการของ กชช. เป็นเลขานุการของ สศช. ในเวลาเดียวกัน ก่อให้เกิดความขัดแย้งในบทบาท (Role conflict) ขณะที่มิฐานะเป็นเลขานุการของ กชช. ต้องกำกับ ควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานหลักต่าง ๆ แต่ในสถานะที่เป็นเลขานุการของ สศช. ก็มีข้อจำกัดในแง่บทบาทที่ว่าหน่วยงานแผนไม่ควรเข้าไปกำกับการทำงานของหน่วยงานหลัก ผลของการมีความขัดแย้งในบทบาทสองบทบาทที่แต่ละบทบาทมีความคาดหวังพฤติกรรมที่ขัดแย้งกัน ทำให้เลขานุการของ กชช. ไม่สามารถแสดงพฤติกรรมตามหน้าที่ของตำแหน่งได้ตามที่ควรจะเป็น นอกจากนี้การจัดระบบงานภายในและการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของ สศช. เอง ยังไม่มีลักษณะเป็นระบบที่ดี สำหรับในระดับจังหวัด หน้าที่ในการประสานงานหน่วยงานต่างๆ ระดับจังหวัดในการพัฒนาชนบทเกินขีดความสามารถและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด กพจ. ขาดหน่วยงานกลางที่เป็นที่ยอมรับจากทุกหน่วยงานในระดับจังหวัดให้ทำหน้าที่ในการประสานแผนงานโครงการ การกำกับติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบท และบริหารข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท ในระดับอำเภอก็ประสบปัญหาในแง่การขาดองค์กรประสานงานกลางในการพัฒนาชนบทของอำเภอเช่นกัน

### 3. การวิเคราะห์ทางด้านบุคลากร

บุคลากรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหารงานขององค์กร การบริหารงานพัฒนาชนบทจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับคนที่ข้าราชการมีทัศนคติและค่านิยมในการทำงานเพื่อความผาสุกของประชาชน หรือที่เรียกกันว่าจิตสำนึกในการพัฒนาชนบท และมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในการบริหารงานพัฒนาชนบท ในการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. ที่ผ่านมา แม้ว่าข้าราชการของ

ส่วนราชการต่าง ๆ ทุกระดับจะมีการตื่นตัวแก้ปัญหาของชาวชนบท และพยายามเร่งแก้ไข ปัญหาดังกล่าว ก็มีข้าราชการของหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนไม่น้อยที่ยังมีทัศนคติและค่านิยม ในการปฏิบัติงานในลักษณะตั้งเข็ม คือสนใจเฉพาะงานในหน้าที่ของตนและของกรม และกระทรวงเจ้าสังกัดของตน มุ่งสนองตอบความต้องการของผู้บังคับบัญชาของตนมากกว่าของประชาชน ซึ่งลักษณะค่านิยมและพฤติกรรมของข้าราชการเช่นนี้เป็นที่ทราบกันดี ทั่วไปแล้ว นอกจากการมีค่านิยมแบบตั้งเข็มแล้วยังขาดความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการ และวัตถุประสงค์ของการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. และขาดความสามารถที่ดี ในการปฏิบัติงานตามกระบวนการของระบบ กชช. ในด้านการวางแผน การวิเคราะห์แผนงานและโครงการ การบริหารโครงการ และการติดตามประเมินผล<sup>50</sup>

คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้ตระหนักดีถึงปัญหาด้านบุคลากร โดยได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและ ประสิทธิภาพของข้าราชการเพื่อ การพัฒนาชนบทดำเนินการฝึกอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ของหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คณะอนุกรรมการ ฯ ดังกล่าวได้กำหนด นโยบายการฝึกอบรมข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท โดยเน้นในเรื่องการปรับค่านิยม ทัศนคติ ความรู้ในนโยบายและการบริหารงานพัฒนาชนบท ความรู้ในวิชาชีพ และเทคนิค การประสานงานและกำหนดแนวทางในการกำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมายในการฝึกอบรม แนวทางการฝึกอบรม การจัดกำหนดการฝึกอบรมประจำปี การพัฒนาหลักสูตร การใช้ ทรัพยากรร่วมกันและการติดตามและรายงานผลการฝึกอบรม<sup>50</sup> นอกจากนี้ยังได้จัดทำคู่มือ การจัดทำแผน แผนและโครงการฝึกอบรมข้าราชการประจำปีในระดับกระทรวงและจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานทั้งสองระดับใช้ในการประสานแผนการฝึกอบรมของฝ่ายต่าง ๆ ในระดับ ของตน<sup>51</sup> แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการ ฯ นี้ และ ศปช. ไม่ได้รับ ช่วงต่อการแปลงนโยบายและมาตรการดังกล่าวให้มีการปฏิบัติโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างจริงจัง การฝึกอบรมที่เป็นไปตามหลักการและนโยบายของคณะอนุกรรมการ ฯ นี้มี ก่อนข้างน้อย การฝึกอบรมด้านการพัฒนาชนบทของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ยังไม่มี

เอกภาพต่างฝ่ายต่างทำ ขาดการประสานงานกันด้านการฝึกอบรม หลักสูตรการฝึกอบรมและวิธีการฝึกอบรมก็แตกต่างกัน ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณ ไม่ได้ผลตามที่กำหนดไว้ และสร้างความสับสนให้แก่ข้าราชการของหน่วยงาน ระดับจังหวัดและอำเภอ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรมหรือผู้เข้ารับการฝึกอบรม ที่เป็นเช่นนั้นเพราะงบประมาณด้านการฝึกอบรม และอำนาจในการบริหารงบประมาณด้านการฝึกอบรมอยู่ที่กรมต่าง ๆ ยังไม่มีการกำหนดแผนการฝึกอบรมและงบประมาณ การฝึกอบรมประจำปีร่วมกันระหว่างสี่กระทรวงหลัก เมื่อต่างกรมต่างกำหนดการฝึกอบรมในจังหวัดต่าง ๆ และแจ้งหมายกำหนดการฝึกอบรมของตนให้จังหวัดต่าง ๆ ทราบในเวลาที่แตกต่างกัน ทำให้ กพจ. ไม่สามารถจัดทำแผนการฝึกอบรมประจำปีด้วยการพัฒนาชนบทได้อย่างแท้จริง ตามเจตนารมณ์ของคณะอนุกรรมการ ฯ ดังกล่าว

#### 4. การวิเคราะห์ด้านระบบข้อมูลการบริหารงานพัฒนาชนบท

แนวทางในการปฏิบัติประการหนึ่งของการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. คือการกำหนดให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ ยึดถือข้อมูลเป็นหลัก ซึ่งถือได้ว่าเป็นการนำเอาแนวความคิด การตัดสินใจทางการบริหารโดยมีกระบวนการของข้อมูลข่าวสารเป็นพื้นฐานสำคัญมาใช้ในการบริหารงานพัฒนาชนบทเป็นครั้งแรก ในการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบข้อมูล ศปช. ได้ร่วมกับสถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา (สปช.) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กำหนดระบบข้อมูลเพื่อการบริหารงานพัฒนาชนบทขึ้น และสนับสนุนให้ กชช. กระทรวง กรม จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านใช้ระบบข้อมูลดังกล่าวร่วมกันเป็นหลักในการตัดสินใจปฏิบัติงานต่าง ๆ ระบบข้อมูลนี้ประกอบด้วยข้อมูล 3 ประเภทคือ<sup>88</sup>

- (1) ข้อมูลเพื่อการวางแผน ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานของหมู่บ้าน (กชช. 2 ก.)
- (2) ข้อมูลเพื่อการปฏิบัติการ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับแผนพัฒนาชนบทประจำปีของหน่วยงานทุกระดับ และแผนปฏิบัติการโครงการประจำปีของกระทรวง จังหวัด และอำเภอ ข้อมูลเหล่านี้บันทึกในแบบฟอร์ม

ที่เรียกว่าแบบ กชช. 1—7 (ในช่วงแผน 6 แบบ กชช. 1—5 ถูกรวมเป็นแบบฟอร์มเดียวกัน เรียกว่าแบบ กชช.)

- (3) ข้อมูลเพื่อการติดตามประเมินผล ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับการติดตามผลความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการ การประเมินผลการอนุมัติโครงการประจำปีของกระทรวง จังหวัด และอำเภอ การประเมินผลโดยตรงของโครงการพัฒนา และการประเมินผลกระทบของโครงการทั้งหมด

จากการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ในช่วงแผน 5 ปรากฏว่า ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัดส่วนใหญ่มีความสนใจ และได้เริ่มใช้ข้อมูลของระบบ กชช. ทั้งกล่าวประกอบการตัดสินใจปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทประจำปี ทั้งนี้ เพราะผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายตระหนักดีว่าการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลนอกจากจะช่วยให้ทำการตัดสินใจได้ถูกต้องแล้ว ยังเป็นการใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือในการต่อรองเรียกร้องงบประมาณมาสนับสนุนการปฏิบัติงานต่างๆ ของตน ซึ่งนับว่าเป็นนิมิตดีของการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช.

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้การตัดสินใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ยึดถือข้อมูลเป็นหลัก กล่าวคือ

(ก) ศปช. และ สปช. ได้กำหนดรูปแบบและวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนของระบบข้อมูล กชช. เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ เฉพาะในด้านการจัดทำแผนพัฒนาชนบทและการจัดทำแผนปฏิบัติการโครงการประจำปี ยังไม่ได้ครอบคลุมไปถึงการติดตามประเมินผลประเภทต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนเอง แม้ว่า ศปช. และ สปช. จะส่งข้อมูลสภาพปัญหาของหมู่บ้าน (กชช. 2 ค.) ที่ประมวลและวิเคราะห์เบื้องต้นแล้ว พร้อมทั้งคู่มือและแนวทางการใช้ข้อมูลดังกล่าวให้แก่หน่วยงานทุกระดับใช้ แต่คู่มือการใช้ประโยชน์ข้อมูลดังกล่าวก็ยังไม่ีลักษณะที่ง่ายต่อการใช้ ทำให้หลายหน่วยงานยังไม่ได้ใช้ข้อมูลดังกล่าวในการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง เพราะไม่เข้าใจถึงวิธีใช้ประโยชน์ที่ถูก



ท้องถิ่นและข้อมูลท้องถิ่นต่าง ๆ ยังไม่ได้ครอบคลุมถึงปัญหาที่ต่างกันต่าง ๆ ของหมู่บ้านชนบทในแต่ละจังหวัดครบทุกด้านและละเอียดเท่าที่ควร อีกทั้งในตัวของมันเองก็มีข้อบกพร่องในแง่ความถูกต้องเชื่อถือได้ สำหรับข้อมูลการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทนั้นเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ยังกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวง กรม และจังหวัดต่างๆ ที่ต่างก็ได้มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ยังไม่ได้มีการนำเอามาใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(ข) แม้ว่าหน่วยงานต่างๆ ทุกระดับจะได้รับข้อมูลสภาพพื้นฐานของหมู่บ้าน (กชช. 2 ค.) ที่ ศปช. และ สปช. จัดทำให้เพื่อให้ประกอบในการวางแผนพัฒนา แต่หน่วยงานต่างๆ ทั้งในระดับเดียวกันและต่างระดับกันส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้ใช้ข้อมูลดังกล่าวร่วมกันในการวางแผน ขณะที่หน่วยงานต่างๆ ระดับจังหวัดได้เริ่มใช้ข้อมูล กชช. 2 ค. กันมากขึ้นในการเลือกเสนอขอโครงการและเลือกพื้นที่ปฏิบัติโครงการ เพราะ ศปช. ได้เร่งการสนับสนุนในเรื่องนี้แก่จังหวัดค่อนข้างมาก และบางจังหวัดได้นำเครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้ แต่ก็มีเพียงไม่กี่กรมในสี่กระทรวงหลักที่ใช้ข้อมูล กชช. 2 ค. ประกอบในการอนุมัติข้อเสนอขอโครงการ และพื้นที่ปฏิบัติโครงการตามที่จังหวัดต้องการ ที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะขาดคู่มือที่ดีเกี่ยวกับการใช้ข้อมูล แต่อีกส่วนหนึ่งที่สำคัญกว่าก็จะเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ยังเคยชินกับการตัดสินใจโดยไม่ต้องใช้ข้อมูล เพราะที่ผ่านมาได้มีการปฏิบัติงานโดยขาดข้อมูล สภาพปัญหาของพื้นที่ที่ถูกต้องครบถ้วน จึงไม่เห็นความสำคัญของข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาด้านต่างๆ ของหมู่บ้านชนบทที่จำเป็นต้องใช้ประกอบการตัดสินใจ นอกเหนือไปจากการใช้ข้อมูลทางด้านขีดความสามารถในการบริหารงานของหน่วยงานของตน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทุกระดับส่วนใหญ่ขาดความรู้ความสามารถที่ดีในการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการทำงานให้สามารถแก้ปัญหาของชาวชนบทได้ตรงจุด อีกทั้งการที่กรมและจังหวัดต่างๆ ส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ช่วยในการประมวลข้อมูลที่มีจำนวนมาก จึงต้องใช้เวลาและกำลังคนค่อนข้างมากในการประมวลข้อมูล และกรอบแบบรายงานต่างๆ ซึ่งมักทำให้ไม่มีข้อมูลที่ครบถ้วนที่จะใช้ตามที่ต้องการ ภายใต้ระยะเวลาที่มีอยู่จำกัดในการปฏิบัติงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

การวางแผนทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีเวลาค่อนข้างน้อยที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ อย่างละเอียดถี่ถ้วน เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้อง

### 5. การเมืองของระบบราชการในการบริหารงานพัฒนาชนบท

การเมืองกับการบริหารราชการมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างแยกไม่ออก ระบบการเมืองเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นการแบ่งสรรทรัพยากร และสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมให้แก่คนกลุ่มต่างๆ ในสังคม นโยบายสาธารณะจะไม่มีผลใดๆ ถ้าหากฝ่ายบริหารงานประจำไม่นำนโยบายไปปฏิบัติ ผลทางรูปธรรมและนามธรรมของนโยบายสาธารณะจึงขึ้นอยู่กับลักษณะของการแปลงนโยบายไปเป็นการปฏิบัติโดยข้าราชการประจำ แนวความคิดทางการบริหารสมัยโบราณถือว่าการเมืองกับการบริหารรัฐกิจเป็นกิจกรรมที่แยกต่างหากออกจากกัน โดยมีฐานคิดว่าข้าราชการประจำตัดสินใจปฏิบัติงานต่างๆ ภายใต้สภาวะที่ปลอดภัยจากแรงกดดันทางการเมือง ซึ่งเป็นการตัดสินใจตามกฎเกณฑ์ทางเทคนิค และกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่<sup>๕๔</sup> ในความเป็นจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ การตัดสินใจของข้าราชการประจำในการบริหารงานได้รับอิทธิพลจากผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลต่างๆ และผลประโยชน์ของข้าราชการผู้ทำการตัดสินใจด้วย เหมือนกับกลุ่มอิทธิพลอื่นๆ ระบบราชการก็มีผลประโยชน์ของตนเองที่ต้องแสวงหาและดำรงรักษาไว้ ระบบราชการจะพยายามแสวงหาความชอบธรรมในการกระทำต่างๆ ของตน พยายามต่อรองเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐ และต่อรองให้ได้มาซึ่งงบประมาณเพื่อการดำรงอยู่ของหน่วยงานและการปฏิบัติงานของตน<sup>๕๕</sup> การบริหารงานพัฒนาชนบทระบบกชช. ของสี่กระทรวงหลักในช่วงที่ผ่านมาที่ยังไม่เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเมืองระหว่างและภายในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้จะพิจารณาการเมืองของระบบราชการเฉพาะในระดับกระทรวง กรมและจังหวัดในการปฏิบัติงานที่สำคัญบางเรื่องดังนี้

### (1) การเมืองในการกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาชนบท

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า ก่อนที่จะมีระบบ กชช. การบริหารงานพัฒนาชนบทเป็นงานที่กรมต่างๆ สังกัดสี่กระทรวงหลักต่างดำเนินโครงการของตนโดยอิสระ ซึ่งมีความซ้ำซ้อน สิ้นเปลือง และไม่มีประสิทธิผล เจตนารมณ์ของการสร้างการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. ต้องการที่จะควบคุมให้กระทรวงและกรมต่างๆ ปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้แผนงานที่อยู่ในการกำกับขององค์กรกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาชนบทเพียงองค์กรเดียว การเกิดขึ้นของระบบ กชช. เป็นการจัดตั้งความเป็นอิสระในการใช้อำนาจของกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท นับตั้งแต่การกำหนดโครงการ การเสนอของบประมาณ การปฏิบัติโครงการและการติดตามประเมินผล ซึ่งโดยธรรมชาติของหน่วยราชการที่เคยใช้อำนาจของตนโดยอิสระ ย่อมจะก่อให้เกิดความรู้สึกต่อต้านการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานที่ กชช. ได้กำหนดขึ้น เพื่อลดแรงต่อต้านดังกล่าว กชช. จึงเริ่มด้วยการกำหนดให้มีแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน และให้หน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานของระบบ กชช. เฉพาะในการดำเนินการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ส่วนการดำเนินการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ทั่วไปให้ขึ้นไปตามกระบวนการบริหารที่เคยเป็นมาอยู่เดิมไปพลางก่อน การทำแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนนั้นนอกจากจะมุ่งเป็นการให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนก่อนพื้นที่ทั่วไป ยังเป็นการสร้างการยอมรับในระบบ กชช. จากกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้งบประมาณที่ใช้ดำเนินการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนตลอดช่วงแผน 5 เป็นงบประมาณกลางที่กำหนดจำนวนไว้อย่างชัดเจน โดยกรมต่างๆ ของสี่กระทรวงหลักจะได้รับการจัดสรรงบประมาณนี้ ก็ต่อเมื่อโครงการพัฒนาของกรมได้รับความเห็นชอบจาก กชช. และการบริหารงานพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนต้องเป็นไปตามระบบ กชช. การใช้งบประมาณกลางเป็นสิ่งจูงใจให้กรมของกระทรวงต่างๆ ร่วมปฏิบัติงานตามระบบ กชช. ประกอบกับการฉีกกำลังระหว่าง ศปช. และหน่วยวางแผนระดับกระทรวงของสี่กระทรวงหลัก ซึ่งภายใต้ระบบ กชช. สามารถมีบทบาทในการกำกับแผนงานและโครงการของกรมต่างๆ ในกระทรวงของตนได้มากขึ้น ได้

กระตุ้นและให้การสนับสนุนผลักดันให้กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานตามแนวทางของ กชช. ทำให้กรมต่าง ๆ เริ่มยอมรับแนวทางการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. มากขึ้นตามลำดับ ในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทปีงบประมาณ 2527 กชช. จึงได้ขยายการใช้วิธีการบริหารงานพัฒนาระบบ กชช. ให้ครอบคลุมถึงการดำเนินการพัฒนาชนบทพื้นที่ทั่วไปของสี่กระทรวงหลัก และกำหนดว่าโครงการพัฒนาของกรมต่าง ๆ ในสี่กระทรวงหลักจะได้รับจัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการก็ต่อเมื่อได้รับการบรรจุในกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของกระทรวงที่ กชช. ใต้อนุมัติ

การควบคุมแผนงานและโครงการพัฒนาชนบททั้งหมดของสี่กระทรวงหลัก โดย กชช. นี้มีผลทำให้กรมต่าง ๆ ของสี่กระทรวงหลักพยายามนำโครงการต่าง ๆ ที่มีอยู่มาอยู่ในกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของกระทรวง ทั้งนี้ เพราะต้องการได้งบประมาณสำหรับดำเนินการโครงการของตน ในขณะที่ในช่วง 2 ปีแรก ของแผน 5 กรมต่าง ๆ ไม่อยากนำโครงการของตนมาอยู่ใต้ระบบ กชช. เพราะไม่อยากเสียความเป็นอิสระในการพัฒนาชนบทของตน แต่ปรากฏการณ์ที่กรมต่าง ๆ ของสี่กระทรวงหลักยอมรับแนวทางการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. นั้น ไม่ได้หมายความว่า กชช. สามารถควบคุมคุณภาพของโครงการของกรมต่าง ๆ และสามารถประสานโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาแต่ละตำบลของหมู่บ้านชนบทในแต่ละจังหวัดได้อย่างจริงจัง โครงการพัฒนาชนบทของกรมต่าง ๆ ที่ปรากฏในกรอบนโยบายพัฒนาชนบทของสี่กระทรวงหลัก ยังไม่ได้มีการทบทวนกลั่นกรองและประสานกันในแง่ของพื้นที่เป้าหมายและงบประมาณ แต่ละกรมยังสามารถกำหนดโครงการของตนตามที่ได้เห็นว่าเหมาะสมทั้งในแง่พื้นที่เป้าหมาย และจำนวนงบประมาณในแต่ละปี โดยกรมต่าง ๆ ทำความตกลงเกี่ยวกับงบประมาณของโครงการของตนโดยตรงกับสำนักงบประมาณ แม้ว่าแต่ละกระทรวงจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับกระทรวงเพื่อพิจารณากำหนดโครงการต่าง ๆ ของกรมในสังกัด แต่คณะกรรมการดังกล่าว ก็ยังไม่สามารถควบคุมกรมได้อย่างจริงจัง บรรยากาศในการทำงานยังมีลักษณะที่ว่าเป็นเรื่องของแต่ละกรมที่จะพิจารณากำหนดโครงการของตนในฐานะที่มีความ

เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งแท้ที่จริงก็คือการพยายามปกป้องรักษาผลประโยชน์ของแต่ละกรม ที่มีอยู่เดิม ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมที่เห็นได้ชัดที่สุดในเรื่องนี้ก็คือ รายละเอียดเนื้อหาของสาระของกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของสี่กระทรวงหลักมีความแตกต่างกัน ทั้ง ๆ ที่ ศปช. ได้กำหนดรูปแบบของกรอบนโยบายของกระทรวงให้กระทรวงต่างๆ ถือปฏิบัติให้เหมือนกัน แต่ก็มีเพียงบางกระทรวงที่กำหนดรายละเอียดของโครงการ โดยเฉพาะในแง่จำนวนพื้นที่เป้าหมายและงบประมาณที่จังหวัดต่างๆ จะได้รับอย่างชัดเจนตามที่ ศปช. ได้เสนอแนะ ซึ่งทำให้จังหวัดประสบปัญหาในการประสานแผนและโครงการของตนกับของกระทรวงต่างๆ เพราะกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของบางกระทรวง ไม่มีความชัดเจนทั้งในแง่เงื่อนไข วิธีการและจำนวนงบประมาณของโครงการต่างๆ การที่กรมต่างๆ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเหล่านี้ให้ชัดเจน เท่ากับเป็นการสงวนอำนาจในการกำหนดงบประมาณโครงการให้แก่จังหวัดต่างๆ ในภายหลังตามที่กรมเห็นสมควร อันเป็นการตอกย้ำให้ส่วนราชการสังกัดกรมในระดับจังหวัดเห็นว่าอำนาจในการบริหารงานยังรวมศูนย์อยู่ที่กรม นอกจากนี้ในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทประจำปีของกรม กชช. กำหนดให้กรมยึดถือความต้องการโครงการของจังหวัดเป็นหลัก เพราะถือว่าจังหวัดย่อมรู้ถึงปัญหาต่างๆ ของพื้นที่ได้ดีกว่ากรม แต่ในทางปฏิบัติกรมต่างๆ ยังไม่ได้ยึดแผนจังหวัดเป็นหลักที่สำคัญในการจัดทำแผนของกรม แผนที่กรมได้กำหนดขึ้นเองอยู่ก่อนและความรู้สึกไม่อยากสูญเสียอำนาจและความคิดเห็นส่วนตัวของผู้จัดทำแผนของกรม ยังมีน้ำหนักสำคัญมากในการวางแผนของกรม

## (2) การเมืองในการบริหารโครงการพัฒนาชนบท

ตามแนวทางปฏิบัติที่ กชช. กำหนด จังหวัดจะทราบถึงพื้นที่ปฏิบัติการตามโครงการต่างๆ ในจังหวัดก่อนเริ่มปีงบประมาณ และจังหวัดเป็นผู้บริหารงบประมาณโครงการที่ได้รับ ซึ่งหมายถึงว่าก่อนเริ่มปีงบประมาณ จังหวัดจะทราบถึงจำนวนพื้นที่ของโครงการแต่ละงบประมาณของแต่ละโครงการ/พื้นที่ก่อนปีงบประมาณ เพื่อจังหวัดจะได้จัดทำแผนปฏิบัติการโครงการต่างๆ และบริหารงบประมาณของโครงการต่างๆ เพื่อก่อ

ให้เกิดการประสานงานของโครงการต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัตินั้น จังหวัดต่าง ๆ ได้รับแบบฟอร์ม กชช. 5 ซึ่งเป็นการตอบอนุมัติพื้นที่ปฏิบัติการโครงการและงบประมาณโครงการจากกรมต่าง ๆ ไม่พร้อมกัน และได้รับหลังจากเริ่มบึงงบประมาณแล้ว บางครั้งจังหวัดได้รับ กชช. 5 จากบางกรมในเดือนเมษายนของบึงงบประมาณ การที่กรมต่าง ๆ ที่ไม่รับเร่งจัดทำ กชช. 5 หลังจากตั้งงบประมาณผ่านการอนุมัติที่ของรัฐบาลและแจ้งให้จังหวัดทราบก่อนบึงงบประมาณเป็นการเปิดโอกาสให้มีการต่อรองในเรื่องงบประมาณระหว่างกรมกับหน่วยงานสังกัดกรมในระดับจังหวัด และการดำรงไว้ซึ่งอำนาจของกรมในการจัดสรรงบประมาณของโครงการ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในประการหลังนี้คือการจัดสรรงบประมาณในการจัดการฝึกอบรมข้าราชการและประชาชน ทำให้ส่วนราชการต่างๆ ในระดับจังหวัดไม่สามารถประสานการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ได้ตามที่ต้องการ การปฏิบัติโครงการบางโครงการในระดับพื้นที่มักประสบปัญหาด้านพัสดุอุปกรณ์ในการทำงานซึ่งมักได้รับจากกรมล่าช้า และพัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ที่เป็นเช่นนั้นเพราะกรมต่างๆ ส่วนใหญ่ยังสงวนอำนาจในการจัดซื้อพัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ไว้ไม่ได้กระจายอำนาจให้จังหวัดต่างๆ ให้ดำเนินการเอง จริงอยู่ การจัดซื้อที่ส่วนกลางอาจทำให้ได้ราคาถูกเพราะซื้อในจำนวนมาก และพัสดุบางอย่างไม่อาจจัดซื้อได้ในจังหวัดต่างๆ การจัดซื้อพัสดุอุปกรณ์ของหน่วยราชการนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่ามีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น การรวมอำนาจการจัดซื้อพัสดุอุปกรณ์แทบทุกรายการไว้ที่กรม แทนที่จะแบ่งอำนาจนี้ให้แก่จังหวัดจึงเป็นการให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ที่กรมอาจได้รับมากกว่าประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการในระดับหมู่บ้าน

นอกจากนี้ การที่ผู้บริหารของกรมต่างๆ มีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนระดับเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย และความดีความชอบในการปฏิบัติงานประจำปีของหัวหน้าส่วนราชการสังกัดกรมในระดับจังหวัด เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการผนึกกำลังกันของหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ในการพัฒนาชนบท ภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ มีแนวโน้มที่จะปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการ

และผลประโยชน์ของกรมเจ้าสังกัด มากกว่าการประสานงานในระดับแนวหน้า และการสนองตอบความต้องการของประชาชน

#### IV. ข้อคิดเห็นบางประการในการปรับปรุงการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช.

จากปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. ในการดำเนินการตามแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ดังนี้

##### (1) การปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์กรบริหารงาน

##### (1.1) การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรกำหนดนโยบายพัฒนาชนบทในระดับชาติ (คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ)

ก. เพื่อให้การกำหนดนโยบาย แผนงาน/โครงการพัฒนา และการจัดสรรทรัพยากรของรัฐในการพัฒนาชนบทอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรระดับชาติเพียงองค์กรเดียว ควรรวมโครงการพัฒนาชนบทอื่น ๆ ตามนโยบายของรัฐ ที่ไม่ได้้อยู่ภายใต้การกำกับโดยตรงของ กชช. เช่นโครงการสร้างงานในชนบท เป็นต้น ให้อยู่ภายใต้ระบบ กชช.

ข. ควรลดจำนวนคณะอนุกรรมการ กชช. ที่ปัจจุบันมีอยู่ถึง 9 ชุด (ซึ่งเป็นการแต่งตั้งขึ้นตามหน้าที่หลักทางการบริหารและตามนโยบายเฉพาะเรื่อง ซึ่งนับว่ามากเกินไปจนความจำเป็น ทำให้ไม่ค่อยมีการประสานงานกัน) ให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็นในการทำหน้าที่ช่วยเหลือ กชช. และควรกำหนดขั้นตอนและวิธีการประสานการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการ กชช. ต่าง ๆ ให้ชัดเจน รวมทั้งควรกำหนดปฏิทินการปฏิบัติงานประจำปีของ กชช. และคณะอนุกรรมการ กชช. โดย กชช. ควรมีการประชุมอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง เพื่ออนุมัติกรอบนโยบายประจำปีของกระทรวง พิจารณาการจัดสรรงบประมาณและอนุมัติพื้นที่ปฏิบัติการโครงการของกรมต่าง ๆ ติดตามความก้าวหน้าในการ

ดำเนินโครงการในแต่ละงวดเงินงบประมาณ ส่วนคณะอนุกรรมการ กชช. ควรทำการประชุมอย่างน้อยทุก ๆ 2 เดือน และรายงานผลการปฏิบัติงานของตนให้ กชช. ทราบในการประชุมของ กชช. ทุกครั้ง

ค. ควรเปลี่ยนตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเลขานุการของ กชช. จากบุคคลที่สังกัดหน่วยวางแผนพัฒนาประเทศ มาเป็นบุคคลที่มีอำนาจกำกับ การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง

### (1.2) การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรของศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

เพื่อให้ ศปช. สามารถประสานการวางแผน การบริหารโครงการของการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรย้าย ศปช. ออกจาก สชช. มาเป็นหน่วยงานที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และควรปรับปรุงรูปแบบการจัดองค์กรภายในของ ศปช. เสียใหม่ให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ของการเป็นฝ่ายเลขานุการของ กชช. และคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ของ กชช. ตลอดจนปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของบุคลากรของ ศปช.

### (1.3) การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรบริหารพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด (กพจ. และ ออกช.)

(ก) เพื่อสร้างเอกภาพในการกำหนดแผนพัฒนาชนบท และการกำกับติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบทของจังหวัด ควรให้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นองค์กรเดียวในระดับจังหวัดที่รับผิดชอบการพัฒนาชนบทตามระบบ กชช. ระบบ กชช. และโครงการพัฒนาชนบทอื่น ๆ

(ข) เพื่อให้ ออกช. มีบทบาทช่วยเหลือ กพจ. ในการกำกับดูแลการบริหารงานพัฒนาชนบทของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดอย่างแท้จริง ควรปรับปรุงโครงสร้างของกรรมการ ออกช. โดยให้มีปลัดจังหวัดเป็นรองประธาน ออกช. เพื่อช่วยเหลือ



อกช. ในการกำกับดูแลการบริหารงานพัฒนาชนบทในระดับอำเภอ ตำบล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(ค) เพื่อให้ กพจ. และ อกช. สามารถปฏิบัติงานในลักษณะขององค์กรได้อย่างแท้จริง โดยมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กพจ. และ อกช. ควรจัดตั้งศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด ศูนย์ ฯ ดังกล่าวนั้นเป็นการตั้งบุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัดมาทำงานร่วมกัน ไม่ต้องมีการเพิ่มอัตรากำลัง โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายพัฒนาเป็นหัวหน้าศูนย์ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการศูนย์<sup>๖๖</sup>

#### (1.4) การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรบริหารงานพัฒนาชนบทระดับอำเภอ (กพอ.)

ก. เพื่อก่อให้เกิดเอกภาพในการกำหนดแผนพัฒนาชนบทของอำเภอ และการกำกับ ติดตามผลการพัฒนาชนบทในระดับอำเภอ ควรให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) เป็นองค์กรเดียวที่รับผิดชอบการพัฒนาชนบททั้งหมดในระดับอำเภอ

ข. ตำแหน่งเลขานุการของ กพอ. เป็นตำแหน่งที่สำคัญยิ่งต่อประสิทธิภาพของการทำงานของ กพอ. ควรแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ให้อำนาจแก่นายอำเภอในฐานะที่เป็นประธาน กพอ. สามารถแต่งตั้งบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมเป็นเลขานุการ กพอ. ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นปลัดอำเภออาวุโสดังเช่นในปัจจุบัน

ค. ควรจัดตั้ง กพอ. สามารถปฏิบัติงานพัฒนาชนบทในรูปขององค์กรได้อย่างแท้จริง ควรจัดตั้งศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทระดับอำเภอ เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กพอ. ในการระดมบุคลากร และงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของ กพอ.

**(๒) การปรับปรุงขั้นตอนและปฏิทินการปฏิบัติงานของการทำงานพัฒนาชนบทระบบ กชช.**

ขั้นตอนและปฏิทินการปฏิบัติงานการพัฒนาชนบทระบบ กชช. ที่มีอยู่ในปัจจุบันมีเพียงเฉพาะในด้านการวางแผน ยังไม่มีการกำหนดขั้นตอนและปฏิทินการปฏิบัติงานต่างๆ ในการดำเนินโครงการ และการติดตามประเมินผล เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับมีการปฏิบัติงานในแต่ละด้านเป็นไปในแนวเดียวกัน และประสานต่อเนื่องกัน รวมทั้งสอดคล้องกับวงจรของการจัดทำและการบริหารงบประมาณแผ่นดินรายจ่ายประจำปี กชช. ควรกำหนดขั้นตอนและปฏิทินการปฏิบัติงานในการจัดทำแผน การดำเนินโครงการ และการติดตามประเมินผลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับให้ชัดเจน และกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติงานตามขั้นตอนและปฏิทินที่กำหนดขึ้น” นอกจากนี้ควรจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานต่างๆ ของหน่วยงานทุกระดับที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานพัฒนาชนบท เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่างๆ อย่างถูกต้องและมีมาตรฐานเดียวกัน”

**(๓) การปรับปรุงการกระจายอำนาจในการบริหารงานพัฒนาชนบทให้แก่อำเภอ**

เพื่อให้จังหวัดสามารถประสานการดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของแต่ละพื้นที่ในจังหวัดได้จริง ควรกระจายอำนาจการอนุมัติพื้นที่ปฏิบัติการโครงการบางประเภทให้แก่อำเภอ โดยกระทรวงหลักควรจำแนกโครงการในความรับผิดชอบของตนออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

— กลุ่มโครงการที่ต้องได้รับการอนุมัติงบประมาณและพื้นที่ปฏิบัติการจากกรมเจ้าของโครงการ

— กลุ่มโครงการที่จังหวัดสามารถอนุมัติพื้นที่ปฏิบัติการโครงการได้เองภายใต้วงเงินงบประมาณที่กรมมอบให้อยู่ในอำนาจอนุมัติของจังหวัด การแบ่งโครงการ

ออกเป็น 2 กลุ่มนี้ นอกจากเป็นการแบ่งเบาภาระของกรมแล้ว จะทำให้จังหวัดมีความรับผิดชอบและสามารถกำหนดปัญหาและแก้ปัญหาในพื้นที่ของตนได้จริง ไม่ต้องส่งโครงการที่ยังไม่ได้ถักถนอกรงไปให้กรมและรอรับคำสั่งของกรม โดยกรมเจ้าของโครงการกำหนดวงเงินงบประมาณของแต่ละโครงการที่มอบอำนาจในการอนุมัติให้แก่จังหวัดโดยระบุชัดเจนในกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของกระทรวง กระทรวงและกรมทำหน้าที่ติดตามการอนุมัติของจังหวัด และนิเทศก์งานของจังหวัด อำเภอ และตำบล ในความรับผิดชอบ

#### (4) การปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณการพัฒนาชนบทระบบ กชช.

เพื่อให้การกำหนดและจัดสรรงบประมาณการพัฒนาชนบทระบบ กชช. ในแต่ละปีเป็นการใช้ทรัพยากรของรัฐในการแก้ปัญหาความยากจนในแต่ละจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กชช. ควรปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณพัฒนาชนบทของกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ระบบงบประมาณแผนงาน (Program Budgeting) ซึ่งระบบงบประมาณตามแผนงานนี้เป็นแบบไทย ๆ ที่สามารถปฏิบัติได้ภายใต้เงื่อนไขทางโครงสร้างอำนาจและวัฒนธรรมของระบบราชการไทย กล่าวคือ กชช. ควรกำหนดปัญหาของชาวชนบทออกเป็นกลุ่มปัญหาแต่ละด้านที่ชัดเจน และกำหนดวงเงินงบประมาณการพัฒนาชนบทแต่ละปี โดยพิจารณาถึงความเร่งด่วนของปัญหาแต่ละด้าน และความสามารถทางการคลังของรัฐบาล จากนั้นกำหนดแผนงานต่าง ๆ ที่มุ่งแก้ปัญหาของชาวชนบทในแต่ละกลุ่มปัญหา พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประจำปีของแต่ละแผนงาน ทั้งนี้ งบประมาณประจำปีของแต่ละแผนงานจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของปัญหาในแต่ละกลุ่มปัญหา และนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการเน้นการแก้ปัญหาด้านใดเป็นพิเศษ จากนั้น ให้กระทรวงหลักต่างๆ พิจารณาร่วมกันว่าในแต่ละแผนงานแต่ละกระทรวงมีโครงการใดบ้างที่จะปฏิบัติ และมีขีดความสามารถในการปฏิบัติมากน้อยเพียงใด หรือสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของแผนงานได้ในสัดส่วนเท่าใด อันจะนำไปสู่การกำหนดวงเงินงบประมาณของแต่ละโครงการของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงหลัก ส่วนรายละเอียดรายการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละโครงการให้กรมต่าง ๆ ทำความตกลงกับ

สำนักงานประมาณภายหลัง และให้กรมต่างๆ ที่เป็นเจ้าของโครงการกำหนดจำนวนงบประมาณของแต่ละโครงการที่จะจัดสรรให้แก่จังหวัดต่างๆ โดยกำหนดตามสัดส่วนของความรุนแรงของปัญหาที่โครงการมุ่งแก้ไขในแต่ละจังหวัด โดยระบุจำนวนงบประมาณของแต่ละโครงการให้ชัดเจนในกรอบนโยบายพัฒนาชนบทประจำปีของแต่ละกระทรวง เพื่อให้จังหวัดพิจารณาอนุมัติงบประมาณของแต่ละโครงการไปปฏิบัติงานในตำบล หมู่บ้านต่างๆ ตามที่จังหวัดเห็นสมควร โดยกระทรวง/กรมทำหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านวิชาการ การบริหารงาน และทำการติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบทของจังหวัด

### (๕) การปรับปรุงการพัฒนาทักษะของบุคลากร

ก. กชช. โดยความช่วยเหลือของคณะอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพของข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท ควรกำหนดกรอบนโยบายการฝึกอบรมข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบทประจำปี โดยกำหนดงบประมาณของการฝึกอบรมในรูปของงบประมาณกลางและให้กระทรวงหลักต่างๆ ประสานแผนการฝึกอบรมประจำปีของตน โดยได้รับส่วนแบ่งงบประมาณตามความเป็นของการฝึกอบรมบุคลากรของตนในแต่ละปี ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนในแง่กลุ่มเป้าหมายของการฝึกอบรม พื้นที่ทำการฝึกอบรม และขอบเขตเนื้อหาวิชาหรือหลักสูตรของการฝึกอบรม

ข. คณะอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพของข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบทควรกำหนดหลักสูตรกลางทางด้านการพัฒนาชนบทสำหรับผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ เช่น หลักสูตรกลางสำหรับตำแหน่งผู้แทนของกระทรวงประจำจังหวัด และตำแหน่งเลขานุการ กพอ. เป็นต้น เพื่อก่อให้เกิดเอกภาพในค่านิยม และวิธีการฝึกอบรม หลักสูตรกลางของการฝึกอบรมที่จัดทำขึ้น ควรมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการบริหารงานที่เกิดขึ้นทุกระยะ

ค. คณะอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพของข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท ควรจัดทำทะเบียนของผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานทุกระดับที่ผ่าน

การฝึกอบรมหลักสูตรต่างๆ ทางด้านการพัฒนาชนบทแล้ว เพื่อสามารถกำหนดจำนวนบุคคลเป้าหมายที่ต้องการให้การฝึกอบรมในแต่ละหลักสูตรในแต่ละปี รวมทั้งงบประมาณการฝึกอบรมแต่ละปี

ง. กชช. ควรสั่งการให้หน่วยงานวางแผนระดับกระทรวงของทุกกระทรวงหลัก ทำหน้าที่ประสานงานการฝึกอบรมของกรมต่างๆ ภายในกระทรวง และให้ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (ถ้าตั้งขึ้น) ทำหน้าที่ประสานแผนการฝึกอบรมในระดับจังหวัด

จ. กชช. ควรกำหนดให้ กพจ. จัดทำแผนการฝึกอบรมด้านการพัฒนาชนบทประจำปีของจังหวัด เพื่อให้การฝึกอบรมด้านการพัฒนาชนบทของกระทรวงหลักต่างๆ ในจังหวัดมีการประสานสอดคล้องกันตามความต้องการ ด้าน การฝึกอบรมของแต่ละจังหวัด

### (๑) การปรับปรุงการบริหารข้อมูลเพื่อการบริหารงานพัฒนาชนบท

ก. ศปช. และ สปช. ควรเร่งพัฒนาสร้างข่ายระบบข่าวสารของระบบข้อมูล เพื่อการพัฒนาชนบทให้ครบถ้วน และง่ายต่อการใช้ประโยชน์โดยเร็ว และสนับสนุนให้หน่วยงานทุกระดับใช้ประโยชน์ข้อมูลทุกประเภทในการปฏิบัติงานต่างๆ โดยควรจัดทำคู่มือการใช้ประโยชน์ข้อมูลประเภทต่างๆ ในการปฏิบัติงานแต่ละด้าน ให้แก่หน่วยงานทุกระดับ

ข. ในระยะยาว กชช. ควรกระจายภาระหน้าที่ในการรวบรวมประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบทให้แก่หน่วยงานต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารข้อมูล โดยให้ สปช. และ ศปช. ทำหน้าที่ในการคิดค้นพัฒนาระบบข้อมูลและถ่ายทอดให้แก่หน่วยงานต่างๆ นำไปใช้ในการปฏิบัติงาน

ค. ศปช. และ สปช. ควรให้การสนับสนุนทางด้านวิชาการในการบริหารข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท โดยการฝึกอบรมเกี่ยวกับการรวบรวม การประมวลการ

วิเคราะห์ และการรายงานข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของหน่วยวางแผนระดับกระทรวงของกระทรวงหลัก ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทระดับจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาตำบล (คปต.)

ง. กชช. ควรส่งเสริมให้หน่วยงานในส่วนกลางและในระดับจังหวัดใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ช่วยในการประมวลผลข้อมูลการบริหารงานพัฒนาชนบท โดยกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ให้ชัดเจน เพื่อให้ระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานทุกระดับสามารถเชื่อมโยงกันในการปฏิบัติงาน และเพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐ ในกรณีของจังหวัดนั้นในระยะแรกนี้ไม่ควรสนับสนุนให้ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ทุกจังหวัดทั่วประเทศ การจะติดตั้งคอมพิวเตอร์ในจังหวัดใด ควรคำนึงถึงความพร้อมทางด้านกายภาพ และการบริหารงานของแต่ละจังหวัด

#### (7) การปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท

ก. กชช. ควรเสนอให้รัฐบาลปรับปรุงระเบียบกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของประชาชนในระดับตำบล และหมู่บ้านในองค์กรเหล่านี้มีอิสระในการปฏิบัติงานไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานของรัฐอย่างเหนียวแน่นดังเช่นในปัจจุบันที่ทำให้องค์กรของประชาชนมีความอ่อนแอในการปฏิบัติงาน เช่น ควรยกฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล

ข. กชช. ควรเสนอให้รัฐบาลปฏิรูประบบราชการโดยให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ทางการบริหารในส่วนภูมิภาคไม่เกินไปกว่าระดับอำเภอ

ค. ศปช. ควรจัดทำเอกสารสรุปแผนงานและโครงการพัฒนาชนบทประจำปีของกระทรวงหลักที่มีลักษณะง่ายแก่การทำความเข้าใจ และจัดส่งให้สภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้านของตำบลและหมู่บ้านทุกแห่งทั่วประเทศ เพื่อให้สภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้านมีข้อมูลที่สามารถมีส่วนร่วมในการเลือกเสนอขอโครงการพัฒนาของรัฐมาแก้ไขปัญหาของตนได้อย่างแท้จริง

ง. กชช. ควรเสนอให้รัฐบาลสั่งการให้กรมต่างๆ พัฒนาทัศนคติจิตสำนึกในการพัฒนาชนบท และทักษะของข้าราชการในสังกัดของตนในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับตำบลในการทำงานเพื่อบริการประชาชนในหมู่บ้านชนบท โดยเน้นหนักในด้านการเป็นผู้ร่วมคิดเกี่ยวกับปัญหาของประจำวัน และร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาต่างๆ ร่วมกับประชาชน โดยข้าราชการเป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินการต่างๆ ที่ประชาชนตัดสินใจทำเองภายใต้เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนชนบท

จ. กชช. ควรเสนอให้รัฐบาลสั่งการให้กรมต่างๆ กำหนดให้ข้าราชการในสังกัดระดับตำบลทำงานร่วมกันเป็นทีมงาน โดยมีการจัดปฏิทินการทำงานประจำเดือนร่วมกัน และให้ส่วนราชการในสังกัดระดับอำเภอปรับแผนปฏิบัติงานประจำเดือนของหน่วยงานให้สอดคล้องกับปฏิทินการทำงานของข้าราชการระดับตำบล และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอพิจารณาให้ความตีความชอบในการปฏิบัติ ประจำปีของข้าราชการสังกัดหน่วยงานต่างๆ ในระดับตำบลในลักษณะเป็นทีมงาน ไม่ใช่รายบุคคล แล้วแต่ต้นสังกัดของแต่ละคนอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน ทีมงานของตำบลใดในอำเภอมีผลงานดีเด่น สมาชิกทุกคนของทีมก็ควรได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นพิเศษ และได้รับรางวัลอื่นๆ อันจะจูงใจให้เจ้าหน้าที่ระดับตำบลทุกคนมีการปฏิบัติงานเป็นทีมที่เข้มแข็ง

## v. ความส่งท้าย

แม้ว่าการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จะมีปัญหาอุปสรรคด้านต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักการของรัฐบาลอย่างแท้จริง แต่ถ้าเปรียบเทียบกับการบริหารงานพัฒนาชนบทก่อนช่วงแผนฯ 5 ก็นับได้ว่า การบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. ช่วยให้การปฏิบัติงานด้านการพัฒนาชนบทของ กระทรวง กรม จังหวัด อำเภอ และตำบลหมู่บ้านมีลักษณะเป็นระบบที่มีเอกภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานพัฒนา

ชนบทจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างจริงจังในช่วงแผน ฯ 6 ควบคู่ไปกับการปรับปรุงแนวความคิดในการพัฒนาชนบทของรัฐ ซึ่งในช่วงแผน ฯ 5 ยังไม่ได้ให้ความสำคัญมากเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพื่อให้แผนงานและโครงการพัฒนาชนบทของรัฐสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชาวชนบทได้ตรงจุดมากยิ่งขึ้น

การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริหารงานพัฒนาชนบทต้องการการสนับสนุนทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำทุกระดับ สิ่งหนึ่งที่เรียนรู้จากการดำเนินการในช่วงแผน ฯ 5 คือ ช่องว่างระหว่างการกำหนดนโยบาย หลักการ และแนวทางปฏิบัติกับลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยงานทุกระดับที่เกี่ยวข้องที่เกิดขึ้น นั่นคือ การขาดการกำกับติดตามให้หน่วยงานทุกระดับปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายและหลักการต่าง ๆ ที่ กชช. กำหนดไว้อย่างจริงจัง และแก้ปัญหาอุปสรรคหรือความเบี่ยงเบนที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการปรับนโยบายและการปรับแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่าง ๆ ภายในระบบราชการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการพัฒนาชนบทอย่างมีประสิทธิภาพ หน้าที่นี้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรบริหารการพัฒนาชนบททุกระดับ แต่ที่สำคัญที่สุดคือ กชช. และ สปช. ที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กชช. ปัญหาที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล (Policy Implementation) ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการพัฒนาแทบทุกด้านของประเทศไทย ในการแก้ปัญหานี้ แม้ว่าฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูง อันได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องรับผิดชอบผลักดันให้ข้าราชการในบังคับบัญชาของตนปฏิบัติงานสนองต่อนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุผลสำเร็จ แต่ท้ายที่สุดแล้วผู้ที่รับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาชนบทระบบ กชช. คือรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบในเบื้องต้นต่อฝ่ายนิติบัญญัติและในขั้นปลายต่อประชาชนทั้งประเทศ



## เชิงอรรถ

<sup>1</sup> คณะทำงานศึกษาชานโยบายในการพัฒนาชนบทของคณะที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี, *นโยบายในการพัฒนาชนบท* ตุลาคม 2523 (เอกสารโรเนียว).

<sup>2</sup> ในขณะที่จัดทำบทความนี้ ยังไม่มีรายงานการประเมินผลการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีเฉพาะรายงานการประเมินผลการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 สนใจโปรดดูใน ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *ผลการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนในช่วง 3 ปี ตามนโยบายของรัฐบาล* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2529).

<sup>3</sup> ุรายละเอียดในศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *คู่มือระบบบริหารการพัฒนาชนบท* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 5-6.

<sup>4</sup> ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, *ระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ : เหตุผลและความจำเป็น วารสารเศรษฐกิจและสังคม*, 19, 5 (กันยายน-ตุลาคม 2525) : 10-16.

<sup>5</sup> ุรายละเอียดใน *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524*, หมวดที่ 2 ถึง หมวดที่ 5.

<sup>6</sup> Andrew Turton, "Participant in Rural Development : Some Aspects of the Thai Case" *AKADEMIKA Journal of Humanities and Social Sciences* 20-21 (January-July 1982) : 118.

<sup>7</sup> จำลอง อติกุล และคณะ, *การปรับปรุงคุณภาพทางเทคนิคของการจัดทำโครงการและแผนงานในแผนพัฒนาชนบทยากจน* (กรุงเทพฯ : สถาบันธุระ, 2526), หน้า 16.

<sup>8</sup> Thai University Research Association, *A Study on Policies and Programmes for Eradication of Rural Poverty in Selected Districts in Thailand* (Bangkok : TURA, 1981).

<sup>9</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *รายงานผลการศึกษาระบบบริหารงานพัฒนาชนบท* (เอกสารหมายเลข 2 เล่มที่ 1) (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2529), หน้า 103-108.

<sup>10</sup> ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *รายงานผลความก้าวหน้าในการพัฒนาชนบทในช่วง 4 ปี* ของแผนฯ 5 มีนาคม 2529 (เอกสารโรเนียว).

<sup>11</sup> George F. Gant, *Development Administration* (Madison, Wisconsin : University of Wisconsin Press, 1979), pp. 25 – 29.

<sup>12</sup> ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *รายงานผลความก้าวหน้าในการพัฒนาชนบทในช่วง 4 ปี* ของแผนฯ 5, *อวังแล้ว*, หน้า 45 – 46.

<sup>13</sup> คุรายละเอียดปัญหาอุปสรรคในการทำงานของ สปต. ใน สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, *รายงานการสัมมนาพัฒนาผู้บริหาร วันที่ 55 หลักสูตรการบริหารงานพัฒนาชนบท* (กรุงเทพฯ : สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529).

<sup>14</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *การประสานงานระหว่างกระทรวง* (กรุงเทพฯ : สถาบันบูรณะ, 2526), หน้า 143.

<sup>15</sup> สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *รายงานผลการศึกษาและพัฒนาสร้างข่ายระบบข่าวสารของข้อมูลการพัฒนาชนบท* (กำลังพิมพ์).

<sup>16</sup> คุรายละเอียดใน ชาคิชาย ณ เชียงใหม่, “ระบบราชการกับการพัฒนาชนบท : บทวิพากษ์ทางการเมือง” *รัฐศาสตร์ปริทัศน์* 7 (มิถุนายน – พฤศจิกายน 2528), หน้า 105 – 110.

<sup>17</sup> เป็นคำศัพท์ที่ใช้เรียกพัฒนาการตำบลในเชิงประชดประชัน (จากการสัมภาษณ์พัฒนาการจังหวัดเชียงใหม่, 18 สิงหาคม 2529).

<sup>18</sup> คุรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *หมู่บ้านกับการพัฒนา* (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529).

<sup>19</sup> จากการสัมภาษณ์ผู้แทนของสี่กระทรวงหลักประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2529.

<sup>20</sup> อคิน รพีพัฒน์, “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย” ใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ), *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา* (กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527), หน้า 100 – 114.

<sup>21</sup>ชาติชาย ฒ เชียงใหม่, “โครงสร้างทางการเมืองของชุมชนกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท : ความจริงกับอำนาจ” ใน อุทัย เลหาวิเชียร และประทาน กงฤทธิ์-ศึกษากร (บรรณาธิการ), *การบริหารรัฐกิจ* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ภาพพิมพ์, 2528), หน้า 351-370.

<sup>22</sup>ดูรายละเอียดใน D.J. Casley and D.A. Lury, *A Handbook on Monitoring and Evaluation of Agricultural and Rural Development Projects* (Agricultural and Rural Development Department, World Bank, 1981).

<sup>23</sup>ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *ผลการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนในช่วง 3 ปี ตามนโยบายของรัฐบาล, อ้างแล้ว.*

<sup>24</sup>ดูรายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกลางด้านการวางแผนกับหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติใน Gant, *Op.cit.*, pp. 136-137.

<sup>25</sup>สำนักงานนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย *รายงานการประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทยากจนระดับหมู่บ้าน, 2527* (เอกสารโรเนียว)

<sup>26</sup>รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) ก็ได้ชี้ถึงความสำคัญของปัญหาในเรื่องนี้ให้ที่ประชุมของอธิบดีทุกกรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดนำไปพิจารณาแก้ไข สนใจโปรดดูใน มีชัย ฤชุพันธ์, “ผลการพัฒนาชนบทในช่วงแผนฯ 5 และทิศทางการพัฒนาชนบทในช่วงแผนฯ 6” ในคณะกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, *เอกสารสรุปการประชุมชี้แจงแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6* 27 มิถุนายน 2529 (เอกสารโรเนียว), หน้า 13.

<sup>27</sup>ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการจกองค์การบริหารงานพัฒนาชนบท ใน ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์, “การจกองค์การของรัฐเพื่อการพัฒนาชนบท” ใน จักรกฤษณ์ นรนิติผลุงการ (บรรณาธิการ), *การบริหารงานพัฒนาชนบท* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไอเทียนสโตร์, 2527), หน้า 146-178.

<sup>28</sup>ดูรายละเอียดใน ไพรัตน์ เกษะรินทร์, *ทิศทางและทางเลือกอื่นเพื่อการพัฒนาชนบทไทยในอนาคต.* 11 สิงหาคม 2529 หน้า 5. (เอกสารโรเนียว).

<sup>29</sup>ดูรายละเอียดใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *รายงานผลการศึกษาระบบบริหารงานพัฒนาชนบท, อ้างแล้ว,* หน้า 54-55.

<sup>30</sup> คณะอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, *นโยบายและมาตรการฝึกอบรมข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท* (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์).

<sup>31</sup> คณะอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท, คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, *คู่มือการจัดทำแผนและโครงการฝึกอบรมข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท* (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์).

<sup>32</sup> ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะระบบข้อมูล กชช. โดยไม่กล่าวถึงข้อมูล จปฐ. ตามโครงการปิดร่องกู่คุณภาพชีวิตของประชาชนในชาติ เพราะข้อมูล จปฐ. ยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาในค้ำนรูปแบบและเนื้อหา

<sup>33</sup> สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการวิจัยและพัฒนาสร้างข่ายระบบข่าวสารของข้อมูลการพัฒนาชนบท, *อ้างแล้ว*.

<sup>34</sup> Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* 2 (June 1887) : 209-13 quoted in B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy* (New York : Longman Inc., 1978), p. 137.

<sup>35</sup> B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy* (New York : Longman Inc., 1978), p. 167.

<sup>36</sup> คุรยละเอียดใน สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, *รายงานผลการฝึกอบรมผู้แทนกระทรวงประจำจังหวัด รุ่นที่ 1 หลักสูตรการวางแผนและติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาชนบท* ตุลาคม 2529 (เอกสารโรเนียว).

<sup>37</sup> คุรยละเอียดขั้นตอนและปฏิทินการปฏิบัติงานต่างๆ ในระบบ กชช. ที่เสนอแนะ ในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *รายงานผลการศึกษาระบบบริหารการพัฒนาชนบท*, *อ้างแล้ว* หน้า 36 - 42.

<sup>38</sup> สนใจโปรดคุคู่มือการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. ที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้จัดทำขึ้นเพื่อเสนอแนะแก่ กชช. ในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *คู่มือการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช.* (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2529).

## บรรณานุกรม

### หนังสือและเอกสารภาษาไทย

- คณะทำงานศึกษานโยบายในการพัฒนาชนบทของคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี, *นโยบายในการพัฒนาชนบท*, ตุลาคม 2523 (เอกสารโรเนียว).
- คณะอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพของข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท, คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, *คู่มือการจัดทำแผนและโครงการฝึกอบรมข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท*, กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.
- คณะอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพของข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท, คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, *นโยบายและมาตรการฝึกอบรมข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท* กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.
- จำลอง อติกุล และคณะ, *การปรับปรุงคุณภาพทางเทคนิคของการจัดทำโครงการและแผนงานในแผนพัฒนาชนบทภาคจน*, กรุงเทพฯ : สถาบันธุระ, 2526.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่, “ระบบราชการกับการพัฒนาชนบท : บทวิพากษ์ทางการเมือง” *รัฐศาสตร์ปริทัศน์*, 7 (มิถุนายน - พฤศจิกายน 2528), หน้า 72-116.
- \_\_\_\_\_, “โครงสร้างทางการเมืองของชุมชนกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท : ความจริงกับอำนาจ” ใน อุทัย เลาหวิเชียร และประธาน กงฤทธิศึกษากร (บรรณาธิการ) *การบริหารรัฐกิจ*, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ภาพพิมพ์, 2528, หน้า 351-70.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *การประสานงานระหว่างกระทรวง*, กรุงเทพฯ : สถาบันธุระ, 2526.
- \_\_\_\_\_, *หมู่บ้านกับการพัฒนา*, กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529.
- ถวัลย์ วรเทพพิพิพงษ์, “การจัดองค์กรของรัฐเพื่อการพัฒนาชนบท” ใน จักรกฤษณ์ นรนิติผลกุลการ. (บรรณาธิการ) *การบริหารงานพัฒนาชนบท*, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไอเคียนสโตร์, 2527, หน้า 146-178.
- ไพรัตน์ เคะชรินทร์, *ทิศทางและทางเลือกอื่นเพื่อการพัฒนาชนบทไทยในอนาคต*, 11 สิงหาคม 2529 (เอกสารโรเนียว).

มีชัย ฤชุพันธ์, "ผลการพัฒนาชนบทในช่วงแผนฯ 5 และทิศทางการพัฒนาชนบทในช่วงแผนฯ 6"  
 ใน คณะอนุกรรมการพัฒนากำลังคนและประสิทธิภาพข้าราชการเพื่อการพัฒนาชนบท,  
 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ เอกสารสรุปการประชุมชี้แจงของแผนพัฒนาชนบท  
 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6, 27 มิถุนายน 2529 (เอกสารโรเนียว).

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,  
 คู่มือระบบบริหารการพัฒนาชนบท กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ยูไนเท็คโปรดักชั่น, ไม่ปรากฏ  
 ปีที่พิมพ์.

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่ง-  
 ชาติ" ระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ : เหตุผลและความจำเป็น" วารสาร  
 เศรษฐกิจและสังคม. 19, 5 (กันยายน-ตุลาคม 2525) : 10-16.

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,  
 ผลการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนในช่วง 3 ปี ตามนโยบายของรัฐบาล กรุงเทพฯ :  
 โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2529.

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,  
 รายงานผลความก้าวหน้าในการพัฒนาชนบทในช่วง 4 ปี ของแผนฯ 5, มีนาคม 2529.  
 (เอกสารโรเนียว)

สำนักฝึกอบรม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, รายงานผลการฝึกอบรมผู้แทนกระทรวงประจำ  
 จังหวัดรุ่นที่ 1 หลักสูตรการวางแผนและการติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบทระบบ  
 กชช. ตุลาคม 2529 (เอกสารโรเนียว).

\_\_\_\_\_, รายงานผลการสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 55  
 หลักสูตรการบริหารงานพัฒนาชนบท, ตุลาคม 2529 (เอกสารโรเนียว).

สำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประเมินผลโครงการพัฒนาชนบทยากจน  
 ระดับหมู่บ้าน 2527 (เอกสารโรเนียว).

สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รายงานผลการวิจัยและ  
 พัฒนาสวิตช์ข่ายระบบข่าวสารของข้อมูลการพัฒนาชนบท (กำลังพิมพ์).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, คู่มือการบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. กรุงเทพฯ :  
 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2529.

กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2529.

อकिन รพีพัฒน์, "การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย"  
ใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ) *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*  
กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณการพิมพ์, 2527. หน้า 100-114.

### ระเบียบ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีกับแผนของกระทรวง พ.ศ.  
2525.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการวางแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี พ.ศ. 2525.

### หนังสือและเอกสารภาษาอังกฤษ

Casley, D.J. and Lury, D.A. *A Handbook on Monitoring and Evaluation of Agricultural and Rural Development Projects*. Agricultural and Rural Development Department, World Bank, 1981.

Gant, George F., *Development Administration*. Madison, Wisconsin : University of Wisconsin Press, 1979.

Peters, B. Guy. *The Politics of Bureaucracy*. New York ; Longman Inc., 1978.

Thai University Research Association. *A Study on Policies and Programmes for Eradication of Rural Poverty in Selected Districts in Thailand*. Bangkok : TURA, 1981.

Turton, Andrew "Participant in Rural Development : Some Aspects of the Thai Case". *AKADEMIKA Journal of Humanities and Social Sciences*. 20-21 (January-July 1982) : 115-147.

Wilson, Woodrow. "The Study of Administration" *Political Science Quarterly* 2 (June 1887) : 209-13 Quoted in Peters, B. Guy. *The Politics of Bureaucracy*. New York : Longman Inc., 1978.