

ตัวแบบการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวม (A Model of Holistic, People-centered Rural Development Administration)

รศ.ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่*
Chartchai Na Chiangmai, Ph.D.

Abstract

This paper presents a model of holistic, people-centered rural development administration. It is an approach to modify the existing rural development administration to be in line with the philosophy and concepts underlying the new development paradigm of the Eighth Economic and Social Development Plan. The model outlines a shift in the role of state in rural development and the relations between the state sector and the people sector as well as other development partners in rural development. The author strongly proposes that it is imperative to change the logic of rural development administration. Should the new development paradigm be in real effect? There should be a redefinition of rural development and a shift in development core values and administration practice.

The model is mainly based on the author's extensive experiences in rural development over the past decade, particularly those from direct participation in the Thai-United Nations Collaborative Action Plan implementing the holistic development paradigm of the Eighth National Plan in five provinces during the last three years. There are two sets of variables in the model, that is, the administrative factors and the area/role factor. The administrative factors include 1) development values and visionary goals 2) administrative structure and mechanisms 3) administrative process 4) administrative resources and 5) sapacity of development organizations. The areas/role factors consist of five levels of areas of administrations: village, Tambon, district, provincial, and central. The shift in conception and administrative behavior regarding each of these factors is outlined as the requirement for implementation of the new development paradigm. The paper then highlights a scenario of relationships between the two sets of variables in practice as guidelines for further research and application in various levels of rural development administration.

* โครงการบัณฑิตศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งเสนอตัวแบบหนึ่งของการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวม ที่เป็นการปรับปรุงบทบาทของภาครัฐในการบริหารงานพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการปรับบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนและภาคีการพัฒนาอื่นในการพัฒนาชนบท เพื่อรองรับและสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาการกระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ผู้เขียนมีข้อเสนอว่า ในบริบทของพัฒนาการทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทย การพัฒนาชนบทตามกระบวนทัศน์ใหม่ของการพัฒนาประเทศจะเกิดขึ้นได้จริงต้องมีการปรับเปลี่ยนตรรกะของการบริหารงานพัฒนาชนบท กล่าวคือ ถ้าจะมีการปรับเปลี่ยนวิธีคิด ความเข้าใจที่มีต่อการพัฒนา ความหมายของการพัฒนา ค่านิยมพื้นฐานของการพัฒนา แนวทางการพัฒนา และวิธีการบริหารงานพัฒนาชนบท

ตัวแบบการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวม พัฒนารูปร่างมาจากประสบการณ์ของผู้เขียน โดยเฉพาะในการนำเอาปรัชญาและแนวคิดตามกระบวนทัศน์ใหม่ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ไปร่วมปฏิบัติกับชุมชนชนบทในพื้นที่นำร่อง 5 จังหวัด ภายใต้แผนความร่วมมือไทย-สหประชาชาติ ตั้งแต่ปลายปี 2539 ถึงปัจจุบัน ตัวแบบนี้ประกอบด้วยตัวแปร 2 ด้านที่มีปฏิสัมพันธ์กัน คือ 1) ตัวแปรด้านปัจจัยการบริหาร และ 2) ตัวแปรด้านระดับการบริหารหรือระดับของพื้นที่ ตัวแปรด้านปัจจัยการบริหารประกอบด้วย 5 ปัจจัย คือ 1) ระบบคุณค่า ค่านิยมและจุดมุ่งหมายของการพัฒนา 2) องค์กรและกลไกการบริหารพัฒนา 3) กระบวนการบริหารงาน 4) ทักษะการการบริหาร และ 5) ความสามารถขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการบริหาร ส่วนตัวแปรด้านระดับการบริหารมี 5 ระดับ คือ 1) ระดับหมู่บ้าน 2) ระดับตำบล 3) ระดับอำเภอ 4) ระดับจังหวัด และ 5) ระดับประเทศ ผู้เขียนได้เสนอแนะการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับตัวแปรแต่ละตัว เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศ และได้เสนอภาพรวมในทางปฏิบัติของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารกับปัจจัยด้านระดับพื้นที่ เพื่อให้มีการวิจัยและค้นหาแนวทางปฏิบัติที่ได้ผลในแต่ละระดับพื้นที่ต่อไป

1. ความนำ

ปัญหาความยากจน การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและการลดน้อยของทุนทางสังคมหรือความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชนชนบทไทย สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของภาคชนบท ความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชนชนบทที่ลดลงตามลำดับเป็นปัญหาที่สะสมมาตลอดช่วงเวลาที่มีการเร่งรัดพัฒนาประเทศโดยมี “แผนการ” วิฤต เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อต้นปี 2540 เป็นต้นมา ยิ่งทำให้ปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนชนบทมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ปัญหาชนบทเป็นวาระแห่งชาติที่สำคัญที่ต้องเร่งฟื้นฟูส่งเสริม สนับสนุนให้ชุมชนชนบทที่มีอยู่ประมาณหกหมื่นกว่าหมู่บ้านในเจ็ดหมื่นกว่าตำบล มีความเข้มแข็งมากขึ้นสามารถจัดการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่ศักยภาพและขีดความ

สามารถของแต่ละชุมชนจะเอื้ออำนวย

ความอ่อนแอของชุมชนชนบทในท่ามกลางกระแสการพัฒนาตามแนวทางสร้างความสำเร็จทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เป็นเรื่องที่ตระหนักกันมากกว่า 30 ปี ทั้งในแวดวงวิชาการและข้าราชการที่มีความคิดก้าวหน้า และในความคิดความเข้าใจของชาวชนบทเองว่า วิธีคิด วิธีมองการพัฒนาชนบทและวิธีการบริหารงานพัฒนาชนบทของภาครัฐ ภายใต้แนวคิดการพัฒนาประเทศที่เร่งรัดการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น มีความบกพร่องไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้องและไม่ได้เป็นวิถีทางที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งและความยั่งยืนของภาคชนบท กลุ่มบุคคลดังกล่าว รวมทั้งนักวิชาการต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ พยายามผลักดันเรียกร้องให้ภาครัฐปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีการพัฒนาชนบท

ให้เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่เป็นการพัฒนาของคน ครอบครัว และชุมชนที่ดำเนินการโดยและเพื่อประโยชน์ของคนและชุมชนชนบทหรือที่เรียกกันว่าเป็นการพัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลาง

การปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีการทำงานพัฒนาหรือกระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศตามที่มีการเรียกร้องที่เกิดขึ้นจริงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์เชิงนโยบายทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ ค่านิยม สังคม และเทคโนโลยี ทั้งในระดับประเทศและโลก รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ ของชนบทเองทำให้ผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศยอมรับถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนาการปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาเป็นการปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีมอง การเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและวิถีการปฏิบัติของคนไทยทุกระดับทุกส่วนในการพัฒนา ซึ่งกระบวนการปรับเปลี่ยนดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ เป็นเรื่องที่ใหญ่และยากเกี่ยวข้องกับผู้คน หน่วยงานทุกระดับทำให้ต้องใช้เวลาดำเนินการเป็นกระบวนการในบริบทของสังคมไทย ปัจจุบันการปรับเปลี่ยนที่สำคัญยิ่งคือภาครัฐ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ต้องเริ่มที่ภาครัฐคือการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐในการพัฒนา

ในส่วนของการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาชนบทมีคำถามสำคัญที่จะต้องหาคำตอบเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

1. ภายใต้กระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนาและแนวโน้มของเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และเทคโนโลยีในชนบท และระดับประเทศและโลกภาครัฐควรปรับบทบาททำที่และภารกิจอย่างไรในการพัฒนาชนบท

2. แนวโน้มเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมในปัจจุบันและอนาคตประกอบกับกระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนา มีผลทำให้ภาครัฐ

ต้องปฏิรูปและปรับตัวอย่างไร เพื่อที่จะสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

3. ภาครัฐต้องแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกับองค์กรหน่วยงานที่เป็นภาคีการพัฒนาในการพัฒนาชนบทอย่างไร

4. ระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีข้อจำกัดสำคัญอะไรบ้าง ต้องปรับเปลี่ยนหลักการบริหารงานให้มีลักษณะอย่างไร

5. มีแนวทางในการแปรหลักการสู่การปฏิบัติอย่างไร

6. จะต้องเตรียมการอย่างไรเพื่อให้ระบบบริหารงานพัฒนาชนบทตามแนวแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

มีผู้ให้ความเห็นที่หลากหลายต่อคำถามเหล่านี้ อาทิเช่น ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) เสนอแนวความคิดการจัดการการพัฒนาแบบองค์รวม ซึ่งเป็นความคิดพื้นฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยศาสตร์หนึ่งของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยเสนอว่า การพัฒนาประเทศในช่วง 30 ปีแรกของการพัฒนาประเทศ ภาครัฐมีการขยายตัวและมีความเข้มแข็งมากกว่าภาคประชาชน แต่ในช่วงปี 2530 เป็นต้นมา กระแสเศรษฐกิจเทคโนโลยีสังคมและการเมือง การบริหารโลก ทำให้ความสามารถของภาครัฐลดลงเมื่อเทียบกับขนาดและขอบเขตปัญหาการพัฒนาประเทศที่เพิ่มขึ้น ภาครัฐจึงควรลดบทบาทและภารกิจลง และควรจัดความสัมพันธ์ในแง่ของการแบ่งปันความรับผิดชอบในการพัฒนาระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจ และภาคประชาชนเสียใหม่ และทุกฝ่ายควรร่วมกันสร้างสรรค์กระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาที่โปร่งใส ตรวจสอบได้และมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยเฉพาะในหมวด 3 หมวด 5 และ หมวด 9 ได้วางกรอบบทบาทภาครัฐในการพัฒนาประเทศไว้ในหมวดต่าง ๆ โดยกำหนดให้ (1) มีการกระจายอำนาจ

ในการพัฒนาประเทศโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดำเนินการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาตนเองด้วยตนเองมากยิ่งขึ้น (2) การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในการปกครอง และ (3) การเพิ่มประสิทธิภาพและความรับผิดชอบทางการบริหารและทางการเมืองของภาครัฐ ซึ่งต่อมารัฐบาลปัจจุบันได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบในแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งเป็นแผนแม่บทที่วางกรอบแนวทางการปฏิรูปปรับปรุงใน 5 ด้านของระบบบริหารภาครัฐ ได้แก่ (1) การปรับลดบทบาทภารกิจและเปลี่ยนวิธีการบริหารงานภาครัฐ (2) การปรับระบบงบประมาณให้มุ่งเน้นผลงาน (3) การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล (4) การปรับเปลี่ยนกฎหมายให้เอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ และ (5) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542) ในส่วนของการพัฒนาชนบท อรพินท์ ส孚โชคชัย (2539) เสนอว่า ภาครัฐควรทบทวนลดบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาชนบทและควรระดมแสวงหาความร่วมมือของภาคธุรกิจและองค์กรพัฒนาให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท และควรกระจายอำนาจในการพัฒนาให้องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยภาครัฐควรปรับบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวกหรือหุ้นส่วนการพัฒนามากกว่าที่จะเป็นผู้ปฏิบัติเสียเอง

อย่างไรก็ตามกรอบการพิจารณาปรับปรุงบทบาทของภาครัฐในการบริหารงานพัฒนาชนบทตามแนวคำถามข้างต้น ยังต้องการกรอบความคิดที่มีความครอบคลุมและวิสัยทัศน์ที่นำการปฏิบัติที่ดีซึ่งขณะนี้นักกล่าวได้ว่าอยู่ในช่วงของการแสวงหาคิดค้น บทความนี้มุ่งที่จะเสนอตัวแบบหนึ่งของการบริหารงานพัฒนาชนบทที่มุ่งตอบคำถามข้างต้น โดยตัวแบบนี้เป็นการรวบรวมความคิดที่พัฒนาขึ้นมาจากประสบการณ์การนำหลักการการพัฒนาตามกระบวนทัศน์ใหม่ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ไปทดลองปฏิบัติร่วมกับชุมชนชนบทในพื้นที่นำร่อง 5 จังหวัด ภายใต้แผนความ

ร่วมมือไทย-สหประชาชาติ ตั้งแต่ปลายปี 2539 จนถึงปัจจุบัน ผู้เขียนนำเสนอตัวแบบนี้เพื่อแบ่งปันความคิดมุมมองอันจะนำไปสู่ความคิดที่หลากหลายและเบีรบบยิ่งขึ้น ตัวแบบนี้จึงไม่ใช่คำตอบสำเร็จรูปต่อแนวทางการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวม หากเป็นเครื่องมือที่จะนำเราไปสู่คำถามใหม่ที่ท้าทายต่อการหาคำตอบต่อการวิจัยและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

ในบทความนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอ (Proposition) ว่า ในบริบทของพัฒนาการทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของไทย การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศและชนบท จะเกิดขึ้นจริงจะต้องมีการปรับเปลี่ยนตรรกะ (Logic) ของการบริหารพัฒนาประเทศและชนบท กล่าวคือจะต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีคิด และความเข้าใจที่มีต่อการพัฒนา ความหมายของการพัฒนา ความเชื่อและค่านิยมพื้นฐานของการพัฒนา แนวทาง (Approach) ของการพัฒนาและวิธีการบริหารงานพัฒนา และการที่ชนบทจะพัฒนาได้ค้ำยังยืนต้องมีความสมดุลระหว่าง (1) ความสามารถของคนในชุมชนชนบท โดยเฉพาะคนยากจน ที่จะริเริ่มและกำหนดควบคุมก้าวจังหวะการพัฒนาของชุมชนของตนกับ (2) การสนับสนุนส่งเสริมด้านทรัพยากรและเทคโนโลยีรวมทั้งการสนับสนุนทางการเมืองที่เหมาะสมเพียงพอจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สถาบันวิชาการภายนอกชุมชน

2. การบริหารงานพัฒนาชนบทก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1-7 ภาครัฐมองชุมชนชนบทว่าเป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติ แต่คนที่อยู่อาศัยในชุมชนชนบทเป็นกลุ่มคนที่มีศักยภาพความสามารถค่อนข้างต่ำในการผลิตเพื่อตอบสนองเศรษฐกิจการค้าเสรีทุนนิยม มีความเป็นอยู่และสุขภาพอนามัยที่ต่ำกว่ามาตรฐาน มีแบบแผนความคิดและพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

ไม่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น จึงถือเป็นภาระหน้าที่สำคัญของภาครัฐที่จะต้องทำการพัฒนาชนบทเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติพฤติกรรมของคนชนบทตามแนวทางที่รัฐกำหนด ในขณะที่ภาครัฐก็ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะร่วมแบ่งเบาภาระในการพัฒนาและภาคประชาสังคมก็ยังอ่อนแอ

จากการมีวิสัยทัศน์ วิธีมองการพัฒนาชนบทของภาครัฐดังกล่าวข้างต้น การพัฒนาชนบทจึงหมายถึงกลยุทธ์หนึ่งของรัฐบาลที่มุ่งเข้าไปปรับปรุงแทรกเสริมเพื่อทำให้คนชนบทโดยเฉพาะกลุ่มคนยากจนมีการปรับเปลี่ยนวิถีคิดและพฤติกรรมการผลิต การบริโภค การดำรงชีวิต ตามแนวความคิดและนโยบายการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงแผนพัฒนา ซึ่งเน้นทางด้าน การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างความเป็นสมัยใหม่ (Modernization) ให้แก่ชุมชนชนบท โดยเฉพาะชุมชนที่ยากจน ในขณะที่เดียวกันเป็นการระดม และจัดการทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งคนของภาคชนบทให้ตอบสนองต่อแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศ

การพัฒนาชนบทในวิสัยทัศน์และความหมายดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นความเชื่อพื้นฐาน (Core Belief) ของภาครัฐว่า การพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลงที่ต้องมีการจัดการและภาครัฐมีความสามารถเพียงพอที่จะจัดการให้มีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของคนชนบทเพื่อให้มีการผลิต การบริโภค และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามที่รัฐต้องการได้ ดังนั้น ภาครัฐจึงใช้กลไกระบบราชการเป็นเครื่องมือสำคัญ (Monopolistic Mechanism) ในการบริหารงานพัฒนา โดยทำการปฏิรูประบบราชการด้วยการปรับแต่งหลักการและวิธีการบริหารงานของระบบราชการ โดยผสมผสานทฤษฎีความคิดองค์กรขนาดใหญ่หรือระบบราชการของ Max Weber เข้ากับหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ของ Frederick Taylor และ Henri Fayol เพื่อให้ระบบราชการไทยคล้ายกับ

ระบบราชการของสหรัฐอเมริกา ที่มีเหตุและผลในการตัดสินใจ มีความรับผิดชอบ มีความเป็นวิชาชีพ มีความชำนาญเฉพาะด้าน นอกจากนี้ยังเป็นการปรับเปลี่ยนลักษณะการทำงานและจุดมุ่งหมายของระบบราชการให้มุ่งตอบสนองความต้องการของการพัฒนา โดยนำแนวคิดการบริหารงานพัฒนาที่คิดค้นพัฒนาขึ้นโดยนักวิชาการจากประเทศตะวันตก โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ ซึ่งให้ความสำคัญแก่การนำเอาวิธีการวางแผนงานโครงการพัฒนา (Development Planning) ที่รวมศูนย์การคิดกำหนดและตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางมาใช้เป็นเครื่องมือจัดการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ แนวทางการบริหารการพัฒนา ดังกล่าวนี้นี้ ให้ความสำคัญแก่การวางโครงการและบริหารโครงการ (Project-oriented Approach) ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญมากกว่าการให้ความสำคัญแก่บริบทสภาพการณ์พื้นที่ชนบทและความสามารถของชุมชนชนบท และลักษณะของงานพัฒนาในไทยที่ต่างจากของสหรัฐอเมริกา ในขณะเดียวกันในส่วนของระบบงบประมาณและบุคคลได้นำเอาวิธีการวางแผนงานโครงการพัฒนาและวิธีการงบประมาณแบบแผนงานและการจำแนกตำแหน่งเป็นระดับ 1-11 มาใช้ ซึ่งแนวคิดและวิธีการเหล่านี้เหมาะสำหรับการปรับปรุง (Improvement) ระบบราชการที่มีรากฐานและมีความเป็นระบบดีพอสมควรให้ดียิ่งขึ้น ในกรณีของไทย การนำแนวคิดและวิธีการดังกล่าวมาวางทับลงบนโครงสร้างและกระบวนการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมที่ยังไม่ลงตัว ที่ยังไม่ได้มีการปรับปรุงพัฒนา (Development) ในขั้นรากฐานของปรัชญาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐและหลักการของการบริหารโดยเฉพาะระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล วัฒนธรรมของระบบราชการ และระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการตัดสินใจแต่อย่างใด ทำให้เทคนิคการบริหารงานพัฒนา โดยเฉพาะการวิเคราะห์กำหนดโครงการมีบทบาท

สำคัญในการกำหนดให้ความหมายว่าปัญหาชนบทคืออะไร มากกว่าจะเป็นเครื่องมือช่วยในการจัดการแก้ปัญหาการพัฒนาของชนบทอย่างได้ผล

การบริหารงานพัฒนาชนบทแบบรวมศูนย์อำนาจเช่นนี้ นอกจากจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาในเชิงรูปธรรมที่ภาคชนบทมีความก้าวหน้าในแง่วัตถุและการบริโภค แต่มีปัญหาทรัพยากร ปัญหาความยากจน ปัญหาค่านิยมและการเสื่อมคลายของทุนทางสังคม ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหายาเสพติดที่เรื้อรังและทวีความรุนแรงมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันทางด้านการบริหารงานพัฒนาชนบท ถึงแม้ว่าการบริหารงานที่ผูกขาดโดยภาครัฐจะมีลักษณะเด่นคือภาครัฐเป็นภาคที่มีกำลังความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณมาก มีอำนาจที่มีกฎหมายรองรับในการจัดการทรัพยากรซึ่งสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของภาคชนบทได้เร็ว โดยเฉพาะด้านวัตถุ แต่ในเวลาเดียวกันก็มีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานมาก เพราะแม้ว่าภาครัฐจะมีหลักการและวัตถุประสงค์ที่ดีในการพัฒนาชนบท แต่วิธีการมองการพัฒนาชนบทและวิธีการที่ใช้ในการพัฒนาชนบทมีข้อจำกัดและบกพร่องมาก ที่สำคัญได้แก่

1. ภาครัฐมีนโยบาย มีวิสัยทัศน์และวิธีปฏิบัติแบบเชิงเดียว (Unitary) ทำให้การพัฒนาชนบทเป็นการดำเนินการปรับเปลี่ยนแทบจะทุกด้านของชีวิตคนในชนบทไปในทางเดียวกัน ทำให้แต่ละชุมชนชนบทสูญเสียความเป็นอิสระ (Autonomy) จากที่ควรจะมีสูญเสียความเป็นตัวของตัวเอง (Uniqueness) ในการพัฒนาชุมชนของตน และทำให้คนในชนบทมีทัศนคติที่ตึงตังพึ่งพางบประมาณ/ทรัพยากรของภาครัฐที่ภาครัฐโดยผ่านการดำเนินโครงการพัฒนาของส่วนราชการต่าง ๆ วางกรอบความหมายของการพัฒนาชีวิตและชุมชนหมู่บ้านว่า อะไรและอย่างไร คือวิถีชีวิตที่พัฒนา ที่รัฐยอมรับและมุ่งหวังให้เกิดขึ้น และอะไรและอย่างไรที่เรียกว่าด้อยหรือไม่พัฒนา

การกำหนดดังกล่าวทำให้การพัฒนาชนบทไทยมีลักษณะเป็นเส้นตรงและเป็นกลไกเชิงตั้ง ขาดความหลากหลายและพลวัต และความงามตามธรรมชาติของแต่ละพื้นที่

2. จากการที่ภาครัฐขยายบทบาทหน้าที่ของกระทรวง/กรมต่าง ๆ ในการพัฒนาชนบทอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5 ขณะที่ไม่ได้จัดและปรับปรุงให้งานภารกิจของกระทรวง/กรมไม่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้การพัฒนาชนบทขาดเอกภาพทางนโยบายและการบริหารจัดการ แม้ว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จะจัดระบบบริหารการพัฒนาชนบทใหม่ โดยมีการประสานแผนงานของกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้อง แต่จากการที่ไม่ได้มีการประสานภารกิจที่ซ้ำซ้อนของกระทรวงทบวงกรม ทำให้ในทางปฏิบัติการพัฒนาชนบทของภาครัฐมีลักษณะต่างกรมต่างทำการบริการสนับสนุนที่ให้แก่ชุมชนชนบทมักไม่ตรงกับปัญหา ไม่เพียงพอไม่ต่อเนื่องและไม่ครอบคลุมในหลายด้านพอที่จะเกิดพลังทวีคูณในการพัฒนาของชุมชน การประสานแผนงานงบประมาณระหว่างกรมหรือแม้แต่ภายในกรมทำได้ยาก

3. จากวิสัยทัศน์และวิธีการพัฒนาชนบทของภาครัฐดังกล่าว ทำให้การพัฒนาชนบทกลายเป็นกระบวนการทางการเมืองการบริหารของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่ให้กระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบทกลายเป็นกระบวนการทำงานตามวงจรประจำปีของวิธีการงบประมาณแผ่นดินและโครงการพัฒนาของกระทรวง/กรม แม้ว่าจะมีการจัดทำแผนพัฒนาประจำปีของหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด แต่แผนเหล่านั้นเป็นแผนของส่วนราชการที่กำหนดว่าจะดำเนินโครงการอะไรในแต่ละพื้นที่ ประชาชนเพียงแต่มาร่วมแสดงความคิดเห็นว่าต้องการให้มีการดำเนินโครงการอะไรเท่านั้น การพัฒนาชนบทจึงเป็นการถือเอาโครงการพัฒนาของทางราชการเป็นตัวตั้ง ไม่ได้เป็นการเอาปัญหาความต้องการของคนและชุมชนเป็นตัว

กำหนดการระดมและใช้ทรัพยากร การพัฒนาชนบทที่แท้จริงต้องเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีกระบวนการชุมชนในแต่ละชุมชนเป็นแกนขับเคลื่อนพลังความคิดริเริ่มและการดำเนินงานพัฒนาเพื่อการตอบสนองปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนเอง โดยภาครัฐและหน่วยงานภาคีการพัฒนาอื่น ๆ ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือสิ่งที่ชุมชนไม่สามารถดำเนินการได้เอง อีกนัยหนึ่งการบริหารงานพัฒนาชนบทคือการตอบสนองความต้องการของชุมชนเพื่อสนับสนุนช่วยเหลือให้ชุมชนสามารถคิดเอง ทำเอง จัดการแก้ปัญหาของตนเองได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

3. การบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลาง

การปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่ทำให้มีการปรับเปลี่ยนมุมมอง วิธีคิด วิธีดำเนินงานของภาครัฐ และภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท โดยจะเป็นการพัฒนาแบบองค์รวมที่ทำให้คนและชุมชนชนบทมีความเข้มแข็ง ช่วยเหลือตัวเองได้ เกิดการพัฒนาที่มีความสมดุล ระหว่างเมืองและชนบท ส่งผลให้การพัฒนาประเทศไทยเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน กระแสความคิดการพัฒนาในแนวนี้มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้น ค.ศ.1970 เป็นต้นมา ภายใต้ชื่อต่าง ๆ เช่น การพัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลาง (People-centred Development) (Korten, 1990) การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนหรือปัจจุบันเรียกว่าการสร้างเสริมพลังของชุมชน (Community Empowerment) (Bamberger and Shams, 1990) และแนวคิดการพัฒนาคนที่ยั่งยืน (Sustainable Human Development) (UNDP, 1995)

คำว่าพัฒนาแบบองค์รวมเป็นคำที่ใช้กัน ในวงการพัฒนาของประเทศไทยเมื่อไม่นานมานี้เป็นคำที่ังไม่มีความหมายที่ยอมรับโดยทั่วไป ยังอยู่ใน

ระหว่างการทำความเข้าใจและคิดหาคำอื่นที่อาจจะสื่อความหมายได้ดีกว่า “องค์รวม” หากพิจารณาตามตัวอักษรแล้ว การพัฒนาแบบองค์รวมน่าจะหมายถึงการพัฒนาในทุก ๆ เรื่อง ทุกด้าน ทุกสิ่งที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกัน ไม่ใช่การพัฒนาแต่เพียงบางเรื่อง บางส่วนหรือแยกส่วน พระธรรมปิฎก (2539) กล่าวถึงการพัฒนาแบบองค์รวมว่า เป็นการพัฒนาประเทศหรือพื้นที่ใดก็ตามที่มีการนำเอาองค์ประกอบปัจจัยที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาและทำการปรับปรุงให้ดีขึ้นเจริญขึ้นไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้เกิดผลรวมตามทีปรารถนา

ในการพยายามทำความเข้าใจถึงความหมายและแนวคิดของการพัฒนาแบบองค์รวมในประเทศไทยตามแนวทางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 3/2541 (เมื่อวันที่ 13-14 พฤศจิกายน 2541) ได้ให้ความหมายการพัฒนาแบบองค์รวมว่า “เป็นการพัฒนาที่ทุกฝ่ายในสังคมมีโอกาสได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน ทั้งด้านคุณภาพชีวิต จิตใจ เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มศักยภาพและสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการพัฒนาตนเอง ในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจเพื่อให้ทุกคนสามารถมีส่วนร่วมผลักดันให้สังคมเป็นไปตามที่ต้องการได้” (คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ, 2541) การพัฒนาแบบองค์รวมในความหมายดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดและแง่มุมการพัฒนาหลายประการที่อยู่ภายใต้ความคิดการพัฒนาแบบองค์รวม อันได้แก่

- เป็นการพัฒนาคน เพื่อให้คนสามารถกำหนด ดำเนินการพัฒนาตนเองครอบครัวและชุมชนประเทศชาติ
- เป็นการพัฒนาในทุกเรื่องพร้อมกันไป ทั้งคน สังคมและสิ่งแวดล้อม
- เป็นการพัฒนาที่มีกระบวนการเรียนรู้ที่

ต่อเนื่องร่วมกันทั้งในชุมชนและระหว่างชุมชน

- เป็นการพัฒนาที่ภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในทุกระดับมีส่วนร่วมสนับสนุนการดำเนินการพัฒนาของชุมชน

- เป็นการพัฒนาที่มีวิถีคิดและสำนึกว่าการพัฒนาของชุมชนและประเทศมีความหลากหลาย มีพลวัตและมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน สมดุลพอดีกับธรรมชาติแวดล้อม

จากความหมายและแง่มุมแนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวมดังกล่าวนี้ จะเห็นว่าการพัฒนาแบบองค์รวมสามารถมองได้หลายระดับ อาจมองจากแง่มุมบทบาทของภาครัฐ ในลักษณะที่จะจัดการเศรษฐกิจ ทรัพยากร สังคมและการเมืองอย่างไร เพื่อสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาแบบองค์รวม หรืออาจจะมีมุมมององค์รวมจากครอบครัวหรือชุมชนหนึ่งขึ้นมาก็ได้ว่า การที่จะทำให้ครอบครัวหรือชุมชนหนึ่ง มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเอง พออยู่พอกิน และมีชีวิตที่ดีขึ้นในวันหน้า ควรทำอย่างไร จึงจะดีที่สุด ใครบ้างควรเกี่ยวข้อง ภาครัฐควรทำอย่างไร ครอบครัวและชุมชนควรมีบทบาทหน้าที่อย่างไร กล่าวโดยสรุปในที่นี้ได้ว่า การพัฒนาแบบองค์รวม ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาต้องมองการพัฒนาจากหลายแง่มุม จากภาครัฐ จากครอบครัวชุมชนขึ้นมา เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันของทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมุมมองในลักษณะเช่นนี้ แตกต่างจากมุมมองการพัฒนาแบบแยกส่วนที่ภาครัฐดำเนินการมาในอดีต ที่มองการพัฒนาจากภาครัฐในฐานะ “ผู้กระทำ” หรือผู้เข้าไปจัดการทรัพยากรเพื่อให้เกิดการพัฒนาแก่ประชาชน ในขณะที่การพัฒนาแบบองค์รวม ภาระหน้าที่การพัฒนาเป็นของทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน ทั้งในระหว่างประเทศที่จะต้องร่วมมือกัน

การพัฒนาแบบองค์รวมของพื้นที่ ชุมชน ประเทศจะประสบผลสำเร็จที่ทำให้ประชาชนมี

คุณภาพชีวิตที่ดีและมีความยั่งยืน มียุทธศาสตร์สำคัญ 2 ประการ

1. การเพิ่มศักยภาพและความเข้มแข็งของคนและชุมชน

2. การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเพิ่มศักยภาพและความเข้มแข็งของคนและชุมชน

1. การเพิ่มศักยภาพและความเข้มแข็งของคนและชุมชน การพัฒนาแบบองค์รวมตามแนวคิดในการพัฒนาสังคมดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพของชุมชน โดยมุ่งส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็งที่สามารถกำหนดทิศทางคุณค่า วิธีการดำเนินชีวิตที่เพียงพอ มีเอกลักษณ์ของตนเอง ในขณะที่เดียวกันสามารถปรับตัวรับรู้เท่าทันสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ ภายนอกชุมชนที่เปลี่ยนแปลงไป โดยกระบวนการเพิ่มศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนประกอบด้วย

- การทำให้องค์กรชุมชนแข็งแรง มีเครือข่ายเชื่อมโยงกัน เพื่อเกื้อกูลกัน ส่งเสริมประชาสังคมและความเข้มแข็งของชุมชน

- การดำรงรักษาแบบแผน ความคิดคุณค่า จิตสำนึกที่ดั้งเดิมของชุมชน

- การเสริมสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้โดยเชื่อมโยงกับเครือข่ายองค์กรหน่วยงานภายนอก

2. การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเพิ่มศักยภาพและความเข้มแข็งของคนและชุมชน การดำเนินงานพัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนจำเป็นต้องทบทวนบทบาทของภาครัฐจากการเป็นผู้คิดและทำแทนประชาชนมาเป็นผู้สนับสนุนและร่วมคิดร่วมทำกับประชาชน ในขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทของภาคประชาชนให้มาดำเนินการต่าง ๆ ด้วยตนเอง และร่วมรับผิดชอบกับภาครัฐให้มากขึ้น โดยมีแนวทางการปฏิบัติ

ประกอบด้วย

- ปรับระเบียบวิธีการทำงานของภาคราชการและวิธีคิดพฤติกรรมของข้าราชการให้เอื้อสนับสนุนการพัฒนาของคนและความเข้มแข็งของชุมชน
- ปรับนโยบายการเงินการคลังเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ มั่นคง เป็นธรรมในทุกระดับ
- ปฏิรูประบบกฎหมายให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในสาธารณกิจและปรับกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมและประกันความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- ปรับเปลี่ยนวิธีคิด ค่านิยม และการศึกษาเรียนรู้
- ปรับระบบงบประมาณให้ชุมชนสามารถเข้าถึง รับรู้ กำหนด ร่วมบริหารและร่วมตรวจสอบ
- ส่งเสริมให้สื่อที่เป็นกลไกของชุมชนโดยชุมชน เพื่อชุมชน

ภายใต้กระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนาแบบองค์รวมบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาชนบทจะต้องปรับเปลี่ยนไป ภาครัฐควรมองการพัฒนาว่าเป็นกระบวนการของการปรับเปลี่ยนในทุก ๆ ด้านของสังคม (Transformation of the Society) ซึ่งการปรับเปลี่ยนนี้มีลักษณะเป็นกระบวนการที่มีพลวัตในตัวเอง เป็นการปรับเปลี่ยนที่เกิดขึ้นและขับเคลื่อนจากการตระหนักสำนึกและความพร้อมของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ไม่ใช่เกิดจากการเร่งรัดหรือสั่งการให้เกิดการพัฒนาโดยภาครัฐ ภาครัฐควรมองว่าภาคชนบทเป็นฐานการผลิตที่มีศักยภาพที่เป็นฐานที่เข้มแข็งอุปมาเหมือนเสาเข็มที่ต้องมีความแข็งแรงเพื่อรองรับโครงสร้างส่วนบนทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของประเทศ ดังนั้น การพัฒนาชนบทจึงเป็นการที่ภาครัฐเข้าไปเสริมสนับสนุน

ให้คนในชนบทมีสำนึก ตระหนัก และมีทักษะความสามารถ มีวิธีการจัดการที่จะเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมการดำรงชีวิตของตนเองไปในทิศทางที่เหมาะสมถูกต้อง

การพัฒนาชนบทจึงหมายถึงกระบวนการเพิ่มศักยภาพ ความสามารถของคน ครอบครัว และชุมชนชนบทให้สามารถปรับเปลี่ยนวิธีคิด และพฤติกรรมในการจัดการแก้ปัญหาการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้มีความพออยู่พอกิน มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต เพื่อนำไปสู่การอยู่ดีกินดี และมีส่วนร่วมในการร่วมสร้างสรรค์ความเจริญและการพัฒนาของประเทศ ดังนั้น ในการเสริมสร้างกระบวนการพัฒนาชนบท ภาครัฐจะต้องมีความเชื่อมั่นฐานที่เชื่อมั่นในศักยภาพและศักดิ์ศรีของคนในการพัฒนาตนเอง โดยระบบราชการเป็นเพียงกลไกหนึ่งที่ต้องร่วมมือกับภาคธุรกิจและภาคประชาชนในการสนับสนุนกระบวนการพัฒนาชนบท ซึ่งตามแนวแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 แล้ว เป็นการร่วมมือกันเพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลาง

การบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมเป็นเรื่องใหม่ที่กำหนดขึ้นเป็นแนวทางหลักในการบริหารงานพัฒนา ในทางปฏิบัติขณะนี้ยังไม่มีรูปแบบการบริหารงานพัฒนาแบบองค์รวมที่สำเร็จรูปที่มีความเป็นระบบที่ชัดเจนและแกร่งเพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินงาน ยังต้องการการคิดค้นทดลองปฏิบัติ และแลกเปลี่ยนความเห็นเรียนรู้ระหว่างนักวิชาการ และนักพัฒนาเพื่อให้ได้มาซึ่งความหมายเชิงปฏิบัติการ แนวทางการบริหาร และโครงสร้างกระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมที่สามารถรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการพัฒนาร่วมกับภาครัฐและภาคีการพัฒนาอื่นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เหมาะสมสอดคล้องกับเงื่อนไขความจำเป็นและความต้องการของแต่ละพื้นที่ชุมชนชนบท

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) ได้เสนอความคิดเกี่ยวกับการจัดการการพัฒนาแบบองค์รวม โดยพิจารณาว่าเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 เป็นการพัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลาง ถือได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) ซึ่งเน้นยุทธศาสตร์ของการให้ประชาชนมีบทบาทอำนาจในการพัฒนามากขึ้น โดยรัฐจะต้องส่งเสริมให้มีบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่มีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนา เงื่อนไขนี้มีผลทำให้รัฐจะต้องทบทวนบทบาทของรัฐทั้งด้าน อำนาจ (Mandate) และบทบาท (Role) ที่มีในสังคม โดยเฉพาะในเชิงเทียบเคียงกับภาคส่วนต่าง ๆ

รัฐจะต้องจัดความสัมพันธ์ระหว่าง การดำเนินงานตามวาระหน้าที่และแผนงาน โครงการของหน่วยราชการระดับต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะ ความจำเป็นและความต้องการของพื้นที่

รัฐจะต้องผนึกเอาการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาเป็นเป้าหมายหลักและเป็นแกนหลักแกนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาโดยมีการวางแนวทาง และวิธีการ กระบวนการของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาคเอกชน และภาคประชาชนที่ชัดเจน

ในขณะที่ยังไม่มี การปรับโครงสร้างระบบราชการอย่างขนานใหญ่ รัฐจะต้องมีแนวทางและมาตรการในการผลักดันการบริหารงานของรัฐให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถปฏิบัติการได้อย่างฉับไว และตอบสนองต่อเป้าหมายและยุทธศาสตร์ใหม่ของการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผนึกประสานเป้าหมาย ยุทธศาสตร์กับการดำเนินงานของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค

โดยที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาใหม่ เป็นการมองภาพการพัฒนาแบบองค์รวม การบริหารงานพัฒนาแบบองค์รวม จึงต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ 3 ประการดังนี้

1. พื้นที่และชุมชน (Area) การพัฒนาจะต้องยึดถือพื้นที่และชุมชนเป็นหน่วยการพัฒนาที่ต้องทำการวิเคราะห์เพื่อรู้และเข้าใจถึงเงื่อนไข โอกาส ศักยภาพและปัญหาในการพัฒนา

2. ภาระหน้าที่ (Function) การวิเคราะห์ภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเอกชน เพื่อแบ่งสรรจัดความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชนในการพัฒนา เพื่อเชื่อมโยงบทบาท ความสามารถของแต่ละฝ่ายให้ตอบสนองความต้องการและโอกาส จุดมุ่งหมายการพัฒนาที่กำหนดไว้

3. การมีส่วนร่วม (Participation) กระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นผู้กำหนดทิศทาง เป้าหมาย และกิจกรรมในการพัฒนาเป็นกระบวนการหลักของการพัฒนา

การเชื่อมประสานการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ากับการวิเคราะห์พื้นที่ชุมชนและภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและภาคีการพัฒนาอื่น เป็นเงื่อนไขสำคัญของการบรรลุถึงเป้าหมายและยุทธศาสตร์ใหม่ของการพัฒนาซึ่งเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ทั้งนี้ จำเป็นต้องแสวงหาแนวทาง ตัวแบบและเทคนิคที่เหมาะสม ซึ่งสามารถใช้ได้ทั้งในระยะสั้นก่อนที่จะมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ โครงสร้างหน้าที่ และกระบวนการจัดการของภาครัฐขนาดใหญ่ โดยที่แนวทางตัวแบบและเทคนิคนี้สามารถนำไปใช้เพื่อการปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาในระยะยาวด้วย

ในทางปฏิบัติ การนำเอาวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลาง มาประยุกต์ปฏิบัติในการบริหารการพัฒนาชนบท จึงเป็นการพิจารณาว่า ทำอย่างไร จึงจะนำเอายุทธศาสตร์สำคัญ 2 ประการของการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางมาปฏิบัติ นั่นคือ (1) การเสริมสร้างความสามารถของประชาชนในชนบท (2) การสร้างสภาพแวดล้อมทางนโยบายและทางการบริหาร เพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาความสามารถของคนในชนบท

ในส่วนต่อไปนี้จะตอบคำถามนี้โดยเสนอความหมาย แนวทางและตัวแบบของการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวม ซึ่งสามารถใช้ได้ในระยะสั้นก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐอย่างขนานใหญ่

3.1 ความหมายของการบริหารการพัฒนาชนบทแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลาง

การบริหารการพัฒนาชนบทแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลางตามกรอบยุทธศาสตร์สำคัญ 2 ประการดังกล่าวข้างต้น มีความหมายได้ใน 2 นัย ได้แก่ (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2540: 35-36)

(1) ความหมายเชิงเป้าหมายการพัฒนา

การบริหารการพัฒนาแบบองค์รวมเป็นการบริหารการพัฒนาที่มีการกำหนดระบบคุณค่า (Value System) ค่านิยม ความเชื่อในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของสังคมและชุมชนเป็นกรอบชี้นำทิศทาง เป้าหมายและแนวทางการดำเนินการพัฒนาร่วมกันของหน่วยงานภาคส่วนที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนา การบริหารการพัฒนาแบบองค์รวมในเชิงเป้าหมายจึงแตกต่างจากการบริหารพัฒนารายสาขา ในแง่ที่มีเป้าหมายร่วมกันของทุกสาขาการพัฒนา ในขณะที่การพัฒนาารายสาขาคงให้ความสำคัญแก่เป้าหมายของแต่ละสาขาการพัฒนามากกว่า

(2) ความหมายเชิงกระบวนการของการพัฒนา

การบริหารการพัฒนาแบบองค์รวมไม่ได้หมายถึงการที่ให้ทุกสาขาการพัฒนามารวมกันเพื่อแก้ปัญหาหรือทำการพัฒนาเรื่องหนึ่งเรื่องใด หากแต่หมายถึงกระบวนการแจกแจงความรับผิดชอบร่วมกันในการพัฒนา ระหว่างสาขาการพัฒนาต่าง ๆ หรือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการพัฒนาในแต่ละเรื่อง การ

บริหารการพัฒนาแบบองค์รวมในความหมายเชิงกระบวนการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่จะมาร่วมกันกำหนดความคิดและวิธีการดำเนินการพัฒนาและการประสานเครื่องมือกลไกการทำงานและทรัพยากรการพัฒนาในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนหรือภาคีการพัฒนา

3.2 แนวทางการบริหารการพัฒนาชนบทแบบองค์รวม

การบริหารการพัฒนาชนบทแบบองค์รวมที่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของการเพิ่มความสามารถของประชาชนและการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาคนเป็นการตอบคำถามสำคัญที่ว่า

(1) จะเพิ่มศักยภาพความสามารถของใครในบริบทและสถานการณ์ของชุมชนชนบทกลุ่มเป้าหมายต้องการความสามารถอะไรเพิ่มขึ้น และจะมีวิธีการที่จะทำให้กลุ่มเป้าหมายมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของชุมชนชนบทให้ดีที่สุดได้อย่างไร นอกจากนี้ในขณะเดียวกันประโยชน์ของชุมชนโดยส่วนรวมควรได้รับการดูแลรักษาอย่างไร

(2) ในการเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคน ต้องทำสิ่งใดบ้างเพื่อให้ความคิดริเริ่มของชุมชนบรรลุผลตามที่ต้องการชุมชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ต้องการได้เพียงใด มีขั้นตอน กฎระเบียบและกลไกการปฏิบัติที่ชุมชนสามารถเข้าใจและดำเนินการได้ กรอบกฎหมายที่มีอยู่เอื้อต่อการใช้สิทธิของประชาชนและชุมชนในการริเริ่มการพัฒนาเพียงใด หน่วยงานราชการและองค์กรภาคีการพัฒนาอื่น ควรมีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาของชุมชนอย่างไร

จากกลุ่มคำถามเหล่านี้ ผู้เขียนนำเสนอคำตอบในรูปแบบของแนวทางการบริหารการพัฒนาชนบทแบบองค์รวม ซึ่งมีประเด็นสำคัญดัง

ต่อไปนี้

1. ให้ประชาชนในหมู่บ้าน ชุมชน ทำการพัฒนาพื้นที่ของตนด้วยตนเอง หน่วยงาน องค์กรภายนอก โดยเฉพาะภาครัฐเข้าไปร่วม ทำงานกับประชาชนในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนการพัฒนา กับคนในพื้นที่เพื่อสร้างรากฐานให้แก่การพัฒนาพื้นที่ให้ได้ผลสำเร็จแบบองค์รวม และเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการพัฒนาแบบองค์รวมในระดับที่สูงขึ้นไปทุกระดับ
2. เป็นการจัดการการพัฒนาทุก ๆ ด้านของคน ชุมชน และสังคม
3. ไม่ว่ากิจกรรมการพัฒนาหนึ่งจะมี วัตถุประสงค์อะไร ต้องนำเอาองค์ประกอบทั้งหมด ของวิสัยทัศน์องค์กรระบบคุณค่า วิถีชีวิตของ ชุมชนและสังคม มาเป็นกรอบพิจารณาในการ จัดการกิจกรรมนั้น
4. การวางแผนพัฒนาต้องเริ่มจาก ระดับหมู่บ้าน ชุมชน ขึ้นไปสู่ระดับชาติ
5. หน่วยที่เล็กกว่าทำการวางแผน การพัฒนาของตนภายใต้กรอบแนวทางการพัฒนา กว้าง ๆ ของหน่วยที่ใหญ่กว่าที่อยู่เหนือขึ้นไป เช่น ตำบลวางแผนพัฒนาโดยที่กรอบแนวทางการพัฒนา ในระดับอำเภอเป็นเครื่องชี้แนะแนวทางการพัฒนา
6. กรอบแนวทางการพัฒนาดังกล่าว ของหน่วยที่ใหญ่กว่า มีหน้าที่หลักในการเสริมสร้าง ศักยภาพของหน่วยที่เล็กกว่า เช่น กรอบแนวทางการ พัฒนาในระดับจังหวัดมีสาระและการดำเนินการ ที่ เป็นการสร้างสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ เพื่อส่งเสริม การพัฒนาศักยภาพของคนและชุมชนในระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน
7. หน่วยงานราชการและภาคีการพัฒนาภายนอกมีความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาอาศัยซึ่งกัน และกันกับหน่วยพื้นที่ และทำงานใกล้ชิดกับหน่วย พื้นที่ในลักษณะองค์รวม

จากความหมายและแนวทางของการ บริหารการพัฒนาแบบองค์รวมดังกล่าวบ่งชี้ว่า การ บริหารการพัฒนาแบบองค์รวมต้องมีองค์ประกอบ อย่างน้อย 3 ประการคือ

1. ต้องยึดถือ “คน” และ “พื้นที่” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหา เสี่ยงไขว้ศักยภาพและโอกาส ในการพัฒนาเป็นจุดเริ่มต้นของการวิเคราะห์และ การจัดการ
2. ต้องพัฒนากระบวนการตัดสินใจ หรือกระบวนการชุมชนที่เปิดเผย โปร่งใส ที่ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดทิศทาง เป้าหมายกิจกรรมและ เรียนรู้ผลของการพัฒนา
3. ต้องมีการแบ่งสรรจัดความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน และประชาชนใน การพัฒนา ต้องมีการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายนอกที่ต้องประสาน บทบาท หน้าที่ กิจกรรมซึ่งกันและกัน และร่วมกับ ประชาชน กลุ่มองค์กรในพื้นที่ เพื่อตอบสนองความต้องการและโอกาสการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ชุมชน บท

3.3 ความแตกต่างระหว่างแนวทางการ บริหารงานพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5-7 และในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8

แนวทางการบริหารงานพัฒนาชนบท แบบองค์รวมตามแนวทางแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมีความแตกต่างจากการบริหาร งานพัฒนาชนบทที่ดำเนินการมาก่อนช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 โดยเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวกับปรัชญาการ บริหาร หลักการบริหารและมุมมองการบริหาร ดังนี้

3.3.1 ปรัชญาและหลักการของการ บริหารงานพัฒนาชนบท

ระบบการบริหารงานพัฒนา ชนบทที่ดำเนินการตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 5

เป็นต้นมา เป็นไปตามปรัชญาการบริหารที่มุ่งสร้าง
ความเข้มแข็ง ความเป็นเอกภาพให้แก่ภาครัฐหรือ
ระบบราชการ โดยให้ภาคราชการเป็นกลไกนำใน
การพัฒนาชนบท ทั้งนี้ โดยมีหลักการที่สำคัญ 3
ประการ คือ (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2538)

1. หลักประสิทธิภาพในการ
แบ่งสรรและใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรที่ใช้ใน
การพัฒนา

2. หลักความสามารถในการ
ปรับเปลี่ยนสภาพชุมชนชนบทให้เป็นไปตามทิศทาง
และเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ
ที่ภาครัฐต้องการ และ

3. หลักความชอบธรรมใน
การใช้อำนาจของส่วนกลางในการจัดสรรทรัพยากร
โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและส่วนราชการภูมิภาค
มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาชนบทและกระจาย
ความเจริญไปสู่ภูมิภาค

สถานการณ์ความยากจน การขาด
ความมั่นคงในรายได้ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร
ธรรมชาติและกระแสความต้องการของคนชนบท
ให้มีการกระจายทรัพยากรการพัฒนาไปสู่ส่วนภูมิภาค
ให้มากยิ่งขึ้น ทำให้ระบบบริหารการพัฒนาชนบทที่

มีปรัชญาของการบริหารที่ยึดภาครัฐเป็นแกนหลักนำ
ในการพัฒนา และมีหลักการทางการบริหารที่สำคัญ
3 ประการดังกล่าวไม่มีกำลังความสามารถเพียงพอที่
จะรับมือกับปัญหาความต้องการที่หลากหลายและ
ส่งเสริมการพัฒนาชนบทที่ยั่งยืนได้ ระบบบริหาร
งานพัฒนาชนบท ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคในช่วงแผน
พัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงกำหนดปรัชญาการบริหารที่
ให้ความสำคัญกับบทบาทที่ส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกัน
และกันในการพัฒนาระหว่าง 3 ฝ่าย คือ ภาครัฐ
ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน (รวมทั้งองค์กร
พัฒนาเอกชน) ขณะเดียวกันก็กำหนดหลักการของ
ระบบบริหารงานพัฒนาที่ให้ความสำคัญแก่ความ
สามารถในการริเริ่มสร้างสรรค์ของชุมชนชนบทใน
การพัฒนา (Creativity) ความยืดหยุ่นในการบริหาร
งานของภาครัฐ (Flexibility) และความรวดเร็ว
ในการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาและการ
แก้ปัญหา (Speed) นอกเหนือไปจากประสิทธิภาพใน
การใช้ทรัพยากร (Efficiency) และความชอบธรรม
ในการใช้อำนาจหรือความเป็นประชาธิปไตยในการ
ตัดสินใจการพัฒนารวมทั้งความรับผิดชอบของผู้ใช้
อำนาจ (Accountability) ที่ยึดถือในช่วงแผนพัฒนาฯ
ฉบับที่ 5-7 (ดูแผนภาพที่ 1-2)

แผนภาพที่ 1

ปรัชญาของระบบบริหารการพัฒนาชนบท

ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-7	ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8
ภาครัฐโดยเฉพาะส่วนกลางเป็นแกนนำในการชี้แนะ และควบคุมการพัฒนา	การส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันในการพัฒนา ระหว่าง 3 ฝ่าย คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน (รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการและสื่อมวลชน)

แผนภาพที่ 2
หลักการของระบบบริหารการพัฒนาชนบท

ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-7	ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8
<ol style="list-style-type: none"> 1. ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรพัฒนาของภาครัฐ 2. การปรับเปลี่ยนสภาพชุมชนชนบทให้เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การริเริ่มสร้างสรรค์ของชุมชนในการพัฒนา 2. ความยืดหยุ่นในการบริหารงาน 3. ความรวดเร็วในการส่งเสริมการพัฒนา 4. ความชอบธรรมในการใช้อำนาจตัดสินใจในการพัฒนา 5. ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรการพัฒนาของทั้งภายในและภายนอกชุมชน

3.3.2 มุมมองของการบริหารจัดการ

การปรับเปลี่ยนปรัชญาและหลักการของระบบบริหารงานพัฒนาชนบทดังกล่าว ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนมุมมองของนักการเมือง ผู้บริหารในภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชนที่มีต่อระบบการบริหารงานพัฒนาชนบท เสียใหม่ โดย

1. เปลี่ยนจากการมองระบบบริหารงานพัฒนาชนบทว่าเป็นระบบที่ค่อนข้างปิด (Closed system) มาเป็นระบบเปิด (Open system) ที่ภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรประชาชนสามารถเข้าถึง เข้าใจ และมีส่วนร่วมในการทำงานรวมทั้งการกำกับ ตรวจสอบ

2. การบริหารงานพัฒนาชนบทเปลี่ยนจากการเป็นกระบวนการด้านการบริหาร (Bureaucratic process) ดำเนินการภายใต้กรอบความคิดและโครงสร้างการทำงานของภาคราชการ เป็นส่วนใหญ่มาเป็นกระบวนการทางการเมือง (Political process) ที่รองรับตอบสนองความต้องการของคนและชุมชนชนบทโดยการเชื่อมโยงความคิดและการกระทำระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยผ่านทั้งกระบวนการทำงานของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ในระดับชาติ ระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และหน่วยการปกครองท้องถิ่น (แผนภาพที่ 3)

แผนภาพที่ 3
มุมมองของการบริหารจัดการ

ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-7	ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8
<ol style="list-style-type: none"> 1. ระบบปิด 2. การพัฒนาเป็นกระบวนการบริหาร 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ระบบเปิด 2. การพัฒนาเป็นกระบวนการทางการเมือง

โดยสรุปแล้วแนวทางการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมแตกต่างจากการบริหาร

การพัฒนาชนบทที่ดำเนินการในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ใน 3 มิติ (Dimension) ดังนี้

1. การบริหารการพัฒนาชนบทแบบองค์รวมเป็นการบริหารการพัฒนาที่ยึดถือเอาคน ครอบครัว ชุมชน ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นจุดเริ่มสำหรับการคิดหาวิธีการจัดการแก้ไขและการพัฒนาให้แก่ละชุมชน ขณะที่การบริหารการพัฒนาชนบทในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ให้ความสำคัญแก่หน้าที่และความรู้วิชาการของหน่วยราชการ โดยเฉพาะกรมต่าง ๆ ของ 8 กระทรวงหลัก โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่า ความรู้วิชาการและการทำหน้าที่ของกรมต่าง ๆ ที่มีอยู่สามารถตอบสนองแก่ปัญหาของชุมชนชนบทได้ตามคุณค่าและวัตถุประสงค์ของการพัฒนาชนบทที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงเวลา

2. การบริหารการพัฒนาชนบทแบบองค์รวมให้ความสำคัญแก่กระบวนการของการมีส่วนร่วม การริเริ่มในการพัฒนาของคนและชุมชน โดยถือว่าประชาชนและชุมชนเป็นพลังขับเคลื่อนการพัฒนาที่สำคัญที่สุดของประเทศ ขณะที่การบริหารการพัฒนาชนบทก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในแง่ที่เป็นเทคนิคหรือกลไกที่เป็นองค์ประกอบของการทำให้โครงการและกิจกรรมการพัฒนาของภาครัฐประสบผลตามเงื่อนไข เทคโนโลยี และความต้องการบางส่วนของกลุ่มเป้าหมาย

3. การบริหารการพัฒนาชนบทตามแนวพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ส่งเสริมและต้องการความร่วมมือจากองค์กร หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้มามีส่วนร่วมรับผิดชอบ ร่วมมือ (Collaboration) ในลักษณะหุ้นส่วน (Partnership) ที่ได้รับผลกระทบและมีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อส่งเสริมให้มีการปรับเปลี่ยน ทิศนคติและพฤติกรรมของคนในชนบทให้เหมาะสม ลอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาตามแนวทางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในขณะที่ก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นการบริหารงานของภาครัฐเป็นหลัก ที่มีกรมต่าง ๆ ดำเนินการตามหน้าที่ของตน โดยมีการประสานงานและความร่วม

มือระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ค่อนข้างน้อย ทำให้การบริหารการพัฒนาชนบทเป็นในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ และไม่ต่อเนื่องโดยชุมชนมีส่วนร่วมรับรู้และดำเนินการด้วยตนเองต่อไปค่อนข้างน้อย

3.4 ตัวอย่างการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลาง

การเสริมสร้างให้มีการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมตามความหมายและแนวทางการบริหารดังกล่าวข้างต้นภายใต้สภาพการบริหารการพัฒนาในปัจจุบันที่ระบบราชการมีจุดอ่อนข้อจำกัดทั้งทางด้านโครงสร้างและระบบงาน รวมทั้งวัฒนธรรมการปฏิบัติงานที่ไม่เอื้อส่งเสริมต่อการพัฒนาแบบองค์รวมนั้น จำเป็นจะต้องทำการปรับปรุงปรับแต่งระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทที่มีอยู่ให้เป็นไปตามหลักการของการพัฒนาแบบองค์รวม ผู้เขียนจึงเสนอตัวแบบความคิด (Model) ของการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมที่เป็น การปรับเปลี่ยนธรรมชาติของการบริหารงานหรือการปรับเปลี่ยนรูปแบบและแนวการบริหารงานพัฒนาให้สอดคล้องกับปรัชญาและหลักการของระบบบริหารงานพัฒนาชนบทตามกระบวนทัศน์ใหม่ของการพัฒนา เพื่อให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบองค์รวม โดยเฉพาะเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและส่งเสริมให้มีการผนึกกำลังร่วมกันในการพัฒนาชนบทระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนชนบท

จากที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า การบริหารงานพัฒนาแบบองค์รวมตามแนวแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีหลักการสำคัญที่เป็นการผสมผสานระหว่าง 1) การพัฒนาที่ยึดเงื่อนไขของพื้นที่ (Area) 2) การบูรณาการภารกิจของหน่วยงานและภาคีการพัฒนา (Function) และการกำหนดทิศทางและการดำเนินการพัฒนาโดยประชาชน (Participation) หรือที่เรียกกันว่าหลักการ AFP ในการพัฒนาตัวแบบ

(Model) ที่เป็นกรอบความคิดที่แสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวม และสามารถชี้แนะแนวทางของการบริหารงานพัฒนาชนบทในแต่ละระดับทั้งในระยะสั้นและเป็นฐานสำหรับการปรับปรุงในระยะยาว ผู้เขียนตอบคำถามเชิงวิเคราะห์ (Analytical Question) 3 ประการ เพื่อนำความคิดไปสู่การกำหนดตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของตัวแบบการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวม ดังนี้

ประการที่ 1 จะสนับสนุนส่งเสริมกระบวนการร่วมคิดร่วมแก้ปัญหาของชุมชนชนบทที่มีอยู่แล้วให้มีพลวัตและยั่งยืนโดยชุมชนเป็นผู้ดำเนินการเองได้อย่างไร

ประการที่ 2 จะหล่อหลอมความคิดของข้าราชการที่รับผิดชอบการพัฒนาชนบทเข้าด้วยกันและประสานความคิด ความมุ่งมั่น ของฝ่ายราชการกับภาคธุรกิจ ภาคประชาชนและภาคการพัฒนาอื่น

ให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน คือความเข้มแข็งของชุมชนชนบทได้อย่างไร

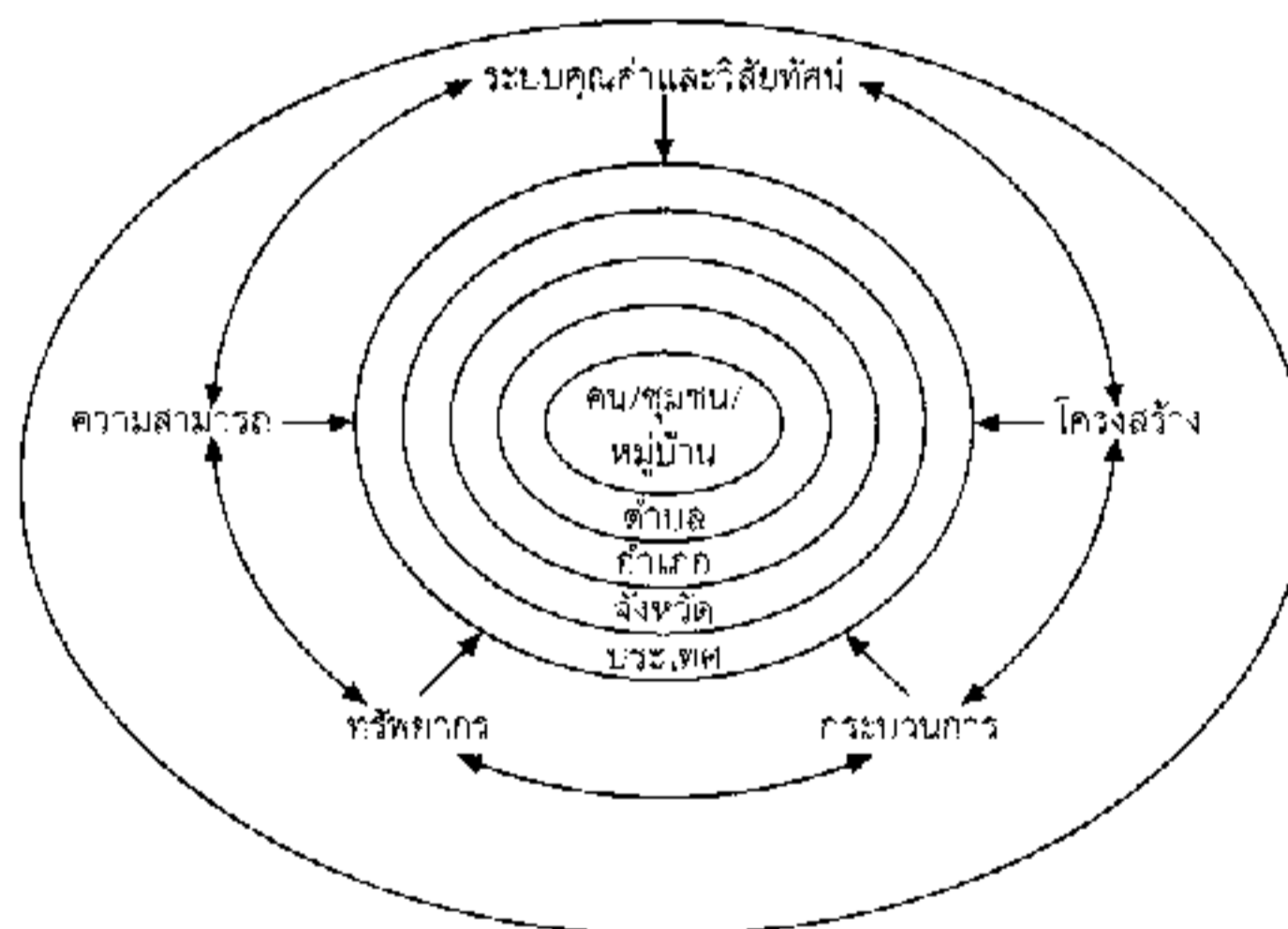
ประการที่ 3 จะปรับปรุงวิธีการวางแผนพัฒนา วิธีการงบประมาณและการจัดการทรัพยากรในการพัฒนาชนบทเพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้ชุมชนชนบทสามารถจัดการการพัฒนาชุมชนของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างไร

จากคำถามทั้ง 3 ประการนี้ ผู้เขียนเสนอว่าตัวแบบการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมที่ยึดถือคนเป็นศูนย์กลาง ประกอบด้วยตัวแปร 2 ด้านหรือมิติที่มีปฏิสัมพันธ์กัน คือ (ดูแผนภาพที่ 4)

1. ตัวแปรด้านปัจจัยการบริหารงานพัฒนาชนบท
2. ตัวแปรด้านระดับของการบริหารหรือระดับพื้นที่

แผนภาพที่ 4

ตัวแปรการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมที่ถือคนเป็นศูนย์กลาง



1. ตัวแปรด้านปัจจัยการบริหารงานพัฒนาชนบท

การปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนา

ชนบทให้มีความสามารถที่จะส่งเสริมการพัฒนาชนบทแบบองค์รวม ต้องออกแบบกำหนดโครงสร้างองค์กร กระบวนการ ทรัพยากรและความสามารถ

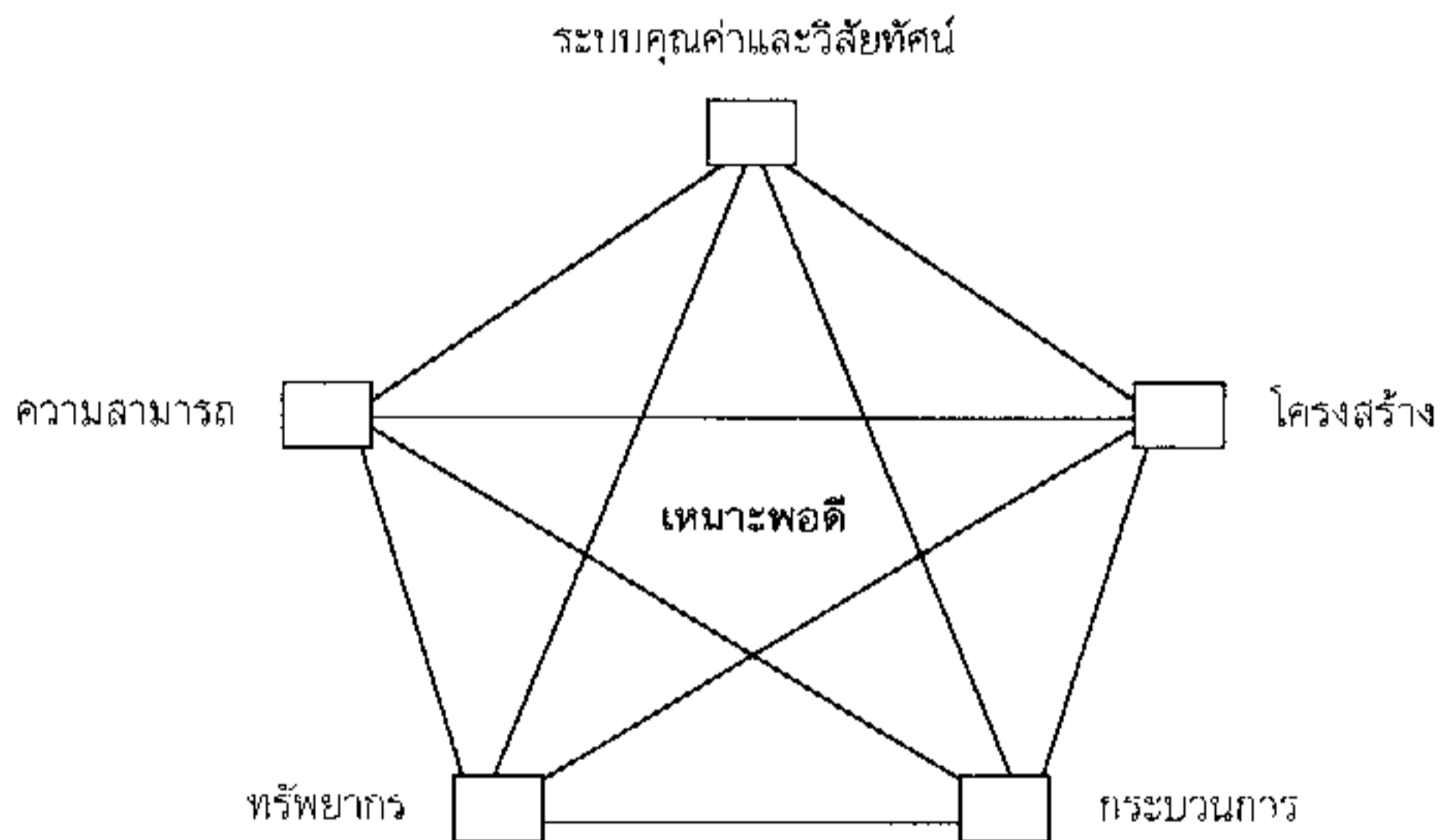
ของหน่วยงานให้เหมาะสม เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย ค่านิยมและระบบคุณค่าของการพัฒนาของแต่ละระดับพื้นที่ที่กำหนดไว้ โดยปัจจัยการบริหารต่าง ๆ จะต้องสอดคล้องสนับสนุนกันเพื่อสร้างบรรยากาศที่ดีสำหรับการบริหารงานตามแนวกระบวนทัศน์ใหม่ของการพัฒนาบรรยากาศที่ดีนี้คือ การมีความกลมกลืนไปด้วยกันได้หรือเหมาะสมพอดี (Congruence) ของตัวแปรการบริหารต่าง ๆ Nadler and Tushman (1995: 21-30) เสนอตัวแบบความกลมกลืนของพฤติกรรมองค์การ (Congruence Model of Organizational Behavior) โดยมีสมมุติฐานว่า ยิ่งองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยการบริหารของหน่วยงานมีความกลมกลืนกันมากเพียงใด หน่วยงานยิ่งมีความสามารถ มีประสิทธิผลขององค์กรมากขึ้นเท่านั้น

ผู้เขียนเห็นว่าปัจจัยการบริหารงานพัฒนาชนบทที่มีความสำคัญ ส่งผลสนับสนุนให้มีการพัฒนาชนบทแบบองค์รวมควรประกอบด้วยอย่างน้อย 5 ปัจจัย ได้แก่ (ดูแผนภาพที่ 5)

- (1) ระบบคุณค่า ค่านิยม และจุดมุ่งหมายของการพัฒนา
- (2) องค์กรและกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบท
- (3) กระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบท
- (4) ทรัพยากรการบริหารงานพัฒนาชนบท
- (5) ความสามารถขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานพัฒนาชนบท

แผนภาพที่ 5

ตัวแบบรูปดาวของความเหมาะสมพอดีของปัจจัยการบริหารการพัฒนาชนบทแบบองค์รวม



ปัจจัยการบริหารทั้ง 5 ปัจจัยของตัวแบบการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมที่เสนอในที่นี้ มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกัน และมีผลส่งเสริมสนับสนุนให้กระบวนการพัฒนาของชุมชนและโดย

ชุมชนทวีพลังยิ่งขึ้น โดยแสดงให้เห็นว่า ค่านิยมและวิสัยทัศน์การพัฒนาชนบทมีส่วนสำคัญในการชี้นำความคิดและการจัดการพัฒนาโดยเป็นการรอบสำหรับการกำหนดหน่วยงานองค์การภาคีการพัฒนาที่

ควรมาร่วมมือกัน และกำหนดรูปแบบลักษณะของการแบ่งงาน ความรับผิดชอบในการพัฒนาระหว่างภาคีการพัฒนา ในขณะที่เดียวกันกระบวนการบริหารการพัฒนาและทรัพยากรการพัฒนาก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดความสามารถของหน่วยงานและบุคลากรที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารงานพัฒนาชนบท ดังนั้น ความกลมกลืนหรือความเหมาะสมที่เข้ากันดีระหว่างค่านิยม จุดมุ่งหมาย รูปแบบโครงสร้างองค์การ การพัฒนา กระบวนการบริหาร ทรัพยากรการบริหาร และความสามารถของหน่วยงาน จึงมีความสำคัญส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวม

2. ตัวแปรด้านระดับของการบริหารหรือระดับพื้นที่

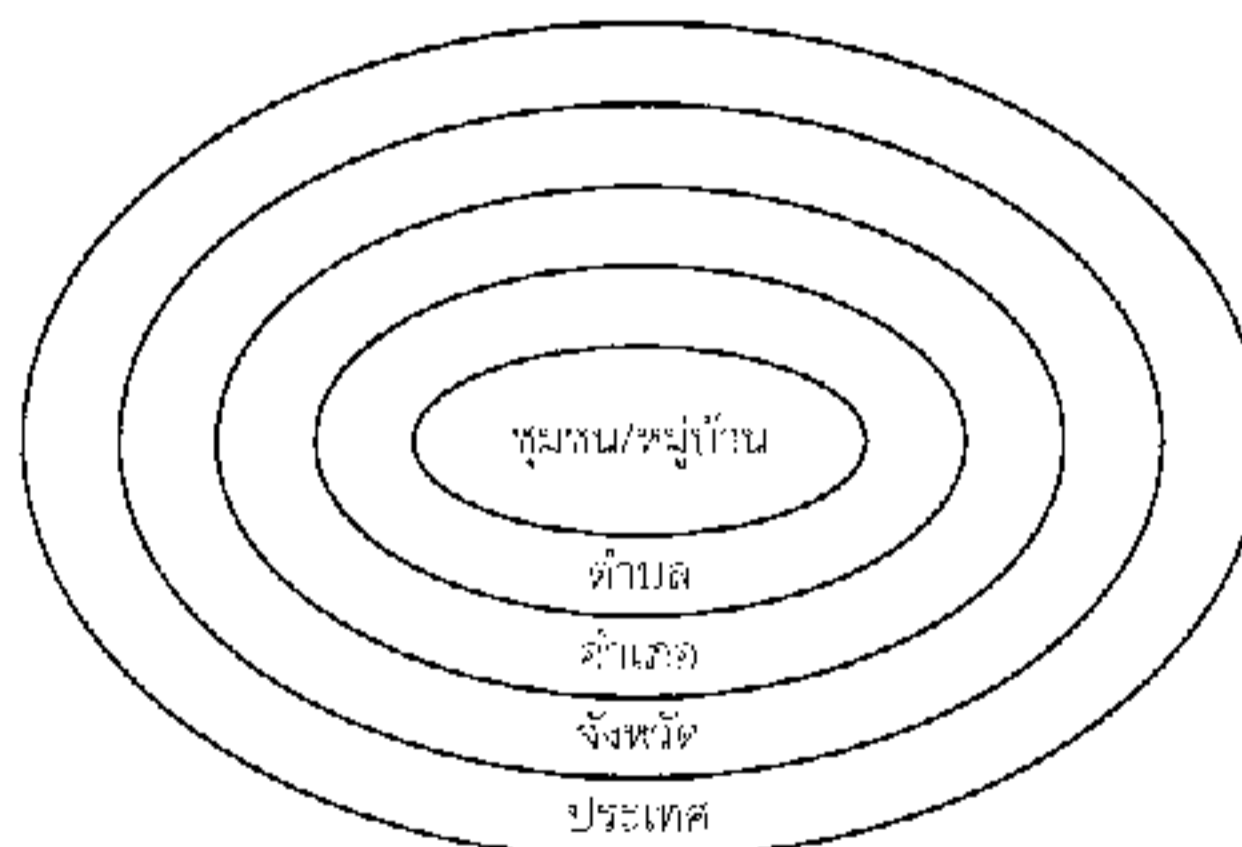
การบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมเป็นการบริหารงานที่มีระดับของการบริหารงานหรือระดับของพื้นที่หลายระดับ (Multiplicity) ในแต่ละระดับของการบริหารมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานพัฒนาที่แตกต่างกัน กล่าวคือพื้นที่ต่างระดับกันมีความรับผิดชอบในการบริหาร

งานที่แตกต่างกัน และในแต่ละระดับของพื้นที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบสนับสนุนการพัฒนาของชุมชนชนบทหลายหน่วยงานและแต่ละหน่วยงานต่างมีภาระบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไปแต่เชื่อมโยงสนับสนุนกัน (Collaboration) ในขณะเดียวกันบทบาทหน้าที่ของระดับการบริหารหรือพื้นที่ที่ต่างระดับกันจะสนับสนุนส่งเสริมเกื้อกูลกัน โดยแบ่งภาระความรับผิดชอบการแก้ปัญหาและการส่งเสริมการพัฒนาชนบทตามหลักการที่ว่า ระดับการบริหารหรือพื้นที่ที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาความต้องการของชุมชนชนบทมากที่สุด จะต้องรับผิดชอบดำเนินการแก้ปัญหาของชุมชนก่อน เรื่องใดปัญหาใดที่ระดับล่างสุดมีความสามารถไม่เพียงพอที่จะจัดการได้เอง จึงค่อยเป็นภาระความรับผิดชอบของระดับการบริหารที่อยู่เหนือขึ้นไปตามลำดับเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุน

ในตัวแบบของการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวม มีพื้นที่หรือระดับของการบริหาร 5 ระดับ ได้แก่ (1) ชุมชน/หมู่บ้าน (2) ตำบล (3) อำเภอ (4) จังหวัด และ (5) ระดับประเทศหรือส่วนกลาง (ดูแผนภาพที่ 6)

แผนภาพที่ 6

พื้นที่หรือระดับของการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวม



3.5 ตรรกะใหม่ของการบริหารงานพัฒนา ชนบทตามแนวแผนพัฒนา ฉบับที่ 8

การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการบริหารงานพัฒนาชนบทตามแนวแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือในที่นี้เรียกว่าตรรกะใหม่ (New Logic) ของการบริหารงานพัฒนาชนบทมีผลทำให้ปัจจัยทั้งสองมิติในตัวแบบนี้ต่างต้องปรับแนวเน้น (Orientation) ของการบริหารและปรับบทบาทภารกิจหลักในการพัฒนาชนบทของหน่วยงานของรัฐและองค์กรธุรกิจและประชาชนในแต่ละระดับ ปัจจัยการบริหารงานพัฒนาชนบท 5 ปัจจัยการบริหารในตัวแบบนี้มีแนวเน้นในการบริหารงานพัฒนาชนบทที่แตกต่างไปจากที่มีอยู่เดิมตามระบบบริหารงานพัฒนาชนบทในช่วงก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 โดยมีความแตกต่างใน 2 ระดับคือ (1) ระดับวิธีคิดและแนวคิดในการบริหารงานพัฒนา และ (2) ระดับวิธีปฏิบัติงานหรือ

พฤติกรรมการบริหารงานพัฒนา วิธีคิดและวิธีปฏิบัติที่เปลี่ยนไปนี้เรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนวัฒนธรรมของการบริหารของราชการและวัฒนธรรมการพัฒนาของประเทศ กล่าวคือเป็นการเปลี่ยนจากการคิดและการปฏิบัติที่รัฐเป็นศูนย์กลาง คือรัฐเป็นฝ่ายคิดและทำให้ประชาชน มาเป็นการคิดและการปฏิบัติที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง คือ ประชาชนคิดและทำเอง โดยรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนช่วยเหลือให้การพัฒนาที่ประชาชนคิดและทำประสบผลตามที่ต้องการ

3.5.1 ตรรกะใหม่ของปัจจัยการบริหารงานพัฒนาชนบท

กระบวนทัศน์ใหม่ของการบริหารงานพัฒนาชนบทตามแนวแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 มีผลทำให้ปัจจัยการบริหารงานพัฒนาชนบททั้ง 5 ปัจจัยข้างต้นมีการปรับเปลี่ยนแนวเน้นไปจากเดิมดังต่อไปนี้

(1) ระบบคุณค่าและจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับการพัฒนา	
ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ตรรกะเดิม	การกำหนดแนวคิดและนโยบายการพัฒนาชนบทให้เหมาะสมตามสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลกและของประเทศในแต่ละช่วงแผนพัฒนา และการนำนโยบายการพัฒนาชนบทไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพโดยหน่วยราชการต่าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลของการบริหารงานพัฒนาชนบท
แนวแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ตรรกะใหม่	ระบบคุณค่า ค่านิยม ความเชื่อและจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับการพัฒนาของแต่ละชุมชนชนบทที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันกับของประเทศเป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิผลต่อการบริหารงานพัฒนาชนบท
(2) องค์กรและกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบท	
ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ตรรกะเดิม	การจัดโครงสร้างองค์กรและกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบทมุ่งก่อให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบายและแผนงานพัฒนาชนบทของภาครัฐและประสิทธิภาพของการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการการพัฒนาชนบทของภาครัฐ

<p>แนวแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ธรรมนูญใหม่</p>	<p>การจัดโครงสร้างองค์กรและกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบทมุ่งเสริมสร้างความร่วมมือและเชื่อมโยงประสานศักยภาพความสามารถและทรัพยากรของพหุภาคีการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนชนบท</p>
<p>(3) กระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบท</p>	
<p>ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ธรรมนูญเดิม</p>	<p>กระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการวางแผนการพัฒนาเพื่อจัดสรรงบประมาณและดำเนินโครงการ/กิจกรรมพัฒนาของภาครัฐให้บรรลุผลการพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล</p>
<p>แนวแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ธรรมนูญใหม่</p>	<p>กระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนมาร่วมมือกันดำเนินการเพื่อเสริมสร้างสนับสนุนให้กระบวนการพัฒนาในแต่ละชุมชนมีพลังความเข้มแข็งรองรับขับเคลื่อนการริเริ่มและทำการแก้ปัญหาของชุมชนได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน</p>
<p>(4) ทรัพยากรเพื่อการพัฒนา</p>	
<p>ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ธรรมนูญเดิม</p>	<p>ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาของแต่ละส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานพัฒนาชนบทเป็นปัจจัยสำคัญกำหนดประสิทธิผลของการบริหารงานพัฒนาชนบท</p>
<p>แนวแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ธรรมนูญใหม่</p>	<p>ประสิทธิภาพของการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการพัฒนาของภาครัฐ ภาคธุรกิจและหน่วยงานภายนอกอื่นให้แก่ชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิผลของการบริหารงานพัฒนาของแต่ละชุมชนชนบท</p>
<p>(5) ความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา</p>	
<p>ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ธรรมนูญเดิม</p>	<p>ศักยภาพ ทักษะ และพฤติกรรมของข้าราชการและความสามารถของส่วนราชการในการวางแผนและดำเนินโครงการพัฒนาชนบทเป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิผลของการบริหารงานพัฒนาชนบท</p>
<p>แนวแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ธรรมนูญใหม่</p>	<p>ความสามารถของหน่วยงานทั้งภาคราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคีการพัฒนาอื่น ในการปฏิบัติภาระหน้าที่ของตนและในการร่วมมือซึ่งกันและกันเพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้ชุมชนชนบทสามารถพึ่งตนเองได้มากที่สุดเป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิผลของการบริหารงานพัฒนาชนบท</p>

การปรับเปลี่ยนตรรกะของการบริหารงานพัฒนาชนบทในแต่ละปัจจัยของการบริหาร มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) **ระบบคุณค่าและจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับการพัฒนา**

แนวคิดและจุดมุ่งหมายการพัฒนาประเทศในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่มุ่งเน้นการสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจัดการการพัฒนาโดยภาครัฐเป็นศูนย์กลางการดำเนินการ ทำให้ภาครัฐให้ความสนใจและความสำคัญค่อนข้างน้อยและไม่ต่อเนื่องแก่การส่งเสริมให้ชุมชนในระดับต่าง ๆ ของประเทศโดยเฉพาะในระดับตำบลหมู่บ้าน ร่วมกันขัดเกลาหล่อหลอมค่านิยม ความคิด ความเชื่อ ความเข้าใจและเป้าหมายของการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและระดับชุมชนเพื่อให้เป็นพลังขับเคลื่อนความคิดและพฤติกรรมการพัฒนาไปในแนวทางเดียวกัน แม้ว่าในบางช่วงเวลาภาครัฐพยายามทบทวนฟื้นฟูประเพณีอุดมการณ์ของสังคมไทยในการพัฒนาแต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องจริงจัง เช่น ในสมัยที่ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีการรณรงค์อุดมการณ์พัฒนาแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองทั้งในระดับประเทศและชุมชนชนบท แต่รัฐบาลในสมัยต่อมาก็ไม่ได้สานต่อให้ความสำคัญพัฒนาให้อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองดังกล่าวฝังรากลึกเป็นอุดมการณ์ซึ่งนำการพัฒนาที่มั่นคงของประเทศ ในทางตรงกันข้ามภาครัฐกลับให้ความสำคัญแก่การค้า การประยุกต์เทคนิควิชาการด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะจากต่างประเทศมาใช้ในการดำเนินโครงการพัฒนาชนบทและพัฒนาประเทศ ขณะเดียวกันได้ขยายบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในภาครัฐในการพัฒนาชนบทมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้มีการตั้งส่วนราชการหน่วยงานของรัฐและกลไกการบริหารใหม่จำนวนมากในการพัฒนาประเทศ

ด้วยเหตุนี้ค่านิยมและจุดมุ่งหมายของการบริหารงานพัฒนาชนบทในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงเป็นการมุ่งนำแนวคิดและนโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐบาลมาปฏิบัติให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ของชุมชนชนบทตามวัตถุประสงค์ของนโยบายและแผนงานการพัฒนา ทั้งนี้โดยมีความเชื่อพื้นฐาน (Core belief) ที่ว่าการเปลี่ยนแปลงพัฒนาของชุมชนชนบทสามารถจัดการให้เกิดขึ้นได้โดยใช้พลังความสามารถและทรัพยากรของภาครัฐเป็นสำคัญ ดังนั้นในการบริหารงานพัฒนาชนบทจึงให้ความสำคัญแก่ประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณของรัฐ คำนึงถึงความคุ้มทุนของการลงทุนและการเพิ่มมูลค่าให้แก่การผลิตและบริการมากกว่าความคุ้มค่าในแง่ของการเพิ่มความสามารถและการเรียนรู้ของชุมชนชนบทในการจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาโดยพึ่งตนเองให้มากที่สุด ระบบบริหารงานพัฒนาชนบทจึงเป็นระบบที่ให้ความสำคัญแก่การวางแผนงานโครงการ การประยุกต์เทคนิคทางวิชาการและการปฏิบัติกิจกรรมโครงการพัฒนา และการติดตามรายงานผลการทำงานและการใช้งบประมาณ ตามกระบวนการของวิธีการงบประมาณของทางราชการมากกว่าการเข้าไปร่วมทำความเข้าใจถึงศักยภาพและปัญหาของชุมชนและร่วมคิด ร่วมสานต่อหล่อหลอมค่านิยม ระบบคุณค่าและจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่แต่ละชุมชนมุ่งหวัง ซึ่งเป็นการพัฒนาในความหมายที่แท้จริง อันเป็นการปรับเปลี่ยน (Transformation) วิธีคิดและพฤติกรรมของคนและครอบครัวในชุมชนชนบทให้สามารถปรับตัวได้และเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ของชีวิตด้วยตนเองมากที่สุด

กระบวนการค้นคว้าใหม่ในการพัฒนาประเทศตามแนวแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มุ่งส่งเสริมให้คนไทยปรับเปลี่ยนวิธีคิด มุมมอง และพฤติกรรมหรือวิธีการปฏิบัติในการพัฒนาประเทศ เพื่อนำไปสู่การปรับ

เปลี่ยนสังคมและชุมชนชนบทให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืน และการมีวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ภายใต้กระบวนการทัศน์ใหม่ การพัฒนาชนบทเป็นเรื่องเกี่ยวกับมนุษย์ เกี่ยวกับผู้คน มากกว่าเรื่องเทคนิควิชาการ การพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการหนึ่งของการพัฒนาในระดับชุมชนชนบทซึ่งเป็นกระบวนการหลักพื้นฐานในแต่ละชุมชนชนบทที่เป็นช่องทางโอกาสทำให้คนในชุมชนชนบทใช้ในการเรียนรู้ปรับเปลี่ยนวิถีคิด ทัศนคติ และวิถีปฏิบัติ วิธีการทำงานในทุกด้านของชีวิต เพื่อสานต่อความดีงามที่มีมาแต่ในอดีตและริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่ดีเพื่อยกระดับความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป

จากมุมมองที่มีต่อการพัฒนาของชุมชนชนบทดังกล่าว การบริหารงานพัฒนาชนบทจึงเป็นกระบวนการที่มีชีวิต มีพลวัต มีความหลากหลายในตัวเองที่แตกต่างกันไปในแต่ละชุมชน กระบวนการนี้เคลื่อนไหวดำเนินไป เพราะแต่ละชุมชนมีค่านิยม คุณค่าและเป้าหมายการพัฒนาของชุมชนในแต่ละช่วงเวลาเป็นเครื่องผลักดัน ระดมพลังและแรงบันดาลใจให้แก่คนและครอบครัว ดังนั้นการมีระบบคุณค่า ค่านิยม เป้าหมายการพัฒนาในระดับประเทศที่เป็นผลรวมของการผสมผสานค่านิยมและเป้าหมายการพัฒนาของทั้งระดับชุมชนและระดับจังหวัดและภูมิภาคจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะทำหน้าที่เป็นกรอบทางด้านความคิดในระดับประเทศที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเชื่อมโยงระบบคุณค่า ค่านิยม ความเชื่อ และเป้าหมายการพัฒนาของแต่ละชุมชนชนบทให้บรรลุผลพร้อมไปกับการบรรลุผลตามเป้าหมายอุดมการณ์ การพัฒนาระดับประเทศ

(2) องค์กรและกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบท

การจัดระบบโครงสร้างองค์กรและกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบทในช่วงก่อนแผนพัฒนาฉบับที่ 8 วางอยู่บนฐานของระบบบริหารราชการ

ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีอยู่ โดยจัดความสัมพันธ์ บทบาทหน้าที่ของกรม กระทรวงที่เกี่ยวข้องให้ประสานกันเพื่อแก้ไขปัญหา และสนับสนุนให้มีการพัฒนาชนบทตามกรอบความหมายของปัญหา และวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ภาครัฐเป็นผู้กำหนดไว้ในแต่ละช่วงแผนพัฒนาฯ ประเทศ โครงสร้างองค์กรและกลไกการบริหารของภาครัฐ จึงเป็นโครงสร้างหลัก โครงสร้างเดียวที่ประสิทธิภาพการทำงานอยู่ที่การบังคับบัญชาในแนวตั้งจากข้างบนลงล่าง (Top down management)

สภาพการบริหารงานพัฒนาตามระบบราชการที่มีการบริหารในแนวตั้งมากกว่าแนวราบทำให้การทำงานพัฒนาของรัฐมีสภาพที่อ่อนล้า และกลายเป็นข้อจำกัดต่อการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวม (ดูเพิ่มเติมในปรัชญา เวสารัชช, 2539: 17-24) ที่สำคัญคือ

(ก) การบริหารงานพัฒนาชนบทของหน่วยราชการให้ความสำคัญแก่การปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงตามบทบาทหน้าที่ของตน มากกว่าการมุ่งนำปัญหาศักยภาพความต้องการของคนและชุมชนมากำหนดหาหนทางแก้ไขปัญหาของพื้นที่หรือชุมชนต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างและหลากหลาย

(ข) งบประมาณแผ่นดินถูกจัดสรรให้แก่แต่ละกรม กระทรวง ตามภาระหน้าที่โดยแยกออกจากกันอย่างชัดเจน จังหวัดหรืออำเภอในฐานะที่เป็นพื้นที่การพัฒนาไม่ถูกถือว่าเป็นส่วนราชการ จึงไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ อีกนัยหนึ่งคือระบบราชการในปัจจุบันมีระบบงบประมาณตามภาระหน้าที่ (Function-based) ยังไม่มีระบบงบประมาณตามหลักของพื้นที่ (Area based) ทำให้การเชื่อมโยงประสานภารกิจหน้าที่ของหน่วยราชการต่าง ๆ ในพื้นที่เดียวกันเพื่อส่งเสริมการพัฒนาองค์รวมของชุมชนชนบท ทำได้ยากหรือแทบเป็นไปไม่ได้

(ค) ช่องทางหรือพื้นที่ที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐหรือร่วมกับ

ภาครัฐในการดำเนินการพัฒนาในพื้นที่ของตนมีค่อนข้างจำกัด การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาร่วมกับภาครัฐที่ผ่านมามีลักษณะเป็นกลไกแข็งตัว การมีส่วนร่วมของประชาชนมักเป็นเพียงส่วนประกอบเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมโครงการพัฒนาเสร็จลุล่วง (Project participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน (Communal participation) ที่มีอยู่ตามธรรมชาติในแต่ละชุมชนยังไม่ได้รับความสนใจและสนับสนุนอย่างเพียงพอจากภาครัฐให้มีลักษณะเป็นกระบวนการชุมชนที่มีชีวิตที่ต่อเนื่อง ยืดหยุ่นที่สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชนในการพัฒนา

เป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และกระแสการตื่นตัวและความต้องการการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศของภาคเอกชนและประชาชน อีกทั้งปัญหาต่าง ๆ ในชนบทที่เกินกำลังความสามารถของภาครัฐ เพียงฝ่ายเดียวที่จะดำเนินการพัฒนา ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาร่วมมือกันทำการพัฒนาชุมชนชนบทในรูปแบบที่เป็นหุ้นส่วนที่มีศักดิ์ศรี ที่มี การแบ่งสรรภารกิจ และมีความรักและความเอื้ออาทรต่อกัน การมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย (Involvement) และการมีโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องที่หลากหลาย มีส่วนสำคัญในการตอบสนองความต้องการที่หลากหลายในการพัฒนาในแต่ละระดับภูมิภาคและชนบท

(3) กระบวนการบริหารงานพัฒนา

ในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 กระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการที่ดำเนินการภายใต้กรอบความคิดและภาระหน้าที่รวมทั้งวิธีปฏิบัติงานตามระบบราชการการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้กระบวนการวางแผนพัฒนาชนบทในระดับตำบลหมู่บ้านขึ้นมาถึงระดับ

ประเทศ การดำเนินงานโครงการกิจกรรมการพัฒนาและการติดตามประเมินผลการพัฒนาชนบทถูกต้อง ไร้กับวงจรของวิธีการเสนอขอและจัดสรรงบประมาณแผ่นดินประจำปี ทำให้กระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบทโดยเนื้อแท้เป็นกระบวนการที่มุ่งรับใช้ มุ่งตอบสนองความต้องการของหน่วยราชการโดยเฉพาะ กรม/กระทรวงมากกว่าความต้องการของชุมชนชนบท โดยกรม/กระทรวงใช้กลไกของการวางแผนพัฒนาชนบทประจำปีเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นใจว่างบประมาณที่จัดสรรให้แก่โครงการ/กิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ ถูกกระจายไปตามพื้นที่ตำบลหมู่บ้าน ตามที่กรม/กระทรวงเห็นว่าสมควรจะได้รับการเร่งรัดพัฒนาชนบท ดังนั้นกระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบทภายใต้การกำกับของคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น จึงเป็นกระบวนการที่ชุมชนชนบท องค์กรเอกชนและภาคีการพัฒนาอื่นมีโอกาสและความสามารถที่จะเข้าถึง รับรู้ เข้าใจ และร่วมคิดร่วมทำได้ค่อนข้างน้อยมาก

ตามแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 กระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการบริหารที่ชุมชนชนบท ภาคธุรกิจเอกชน สถาบันวิชาการและภาคีการพัฒนาอื่น มีโอกาสและสามารถเข้ามาร่วมคิด ร่วมทำกับส่วนราชการในการใช้งบประมาณและทรัพยากรการพัฒนาอื่น ทั้งที่เป็นของรัฐและของชุมชนและของภาคีการพัฒนา เพื่อเสริมสร้างสนับสนุนความเข้มแข็งของกระบวนการพัฒนาและแก้ปัญหาของแต่ละชุมชนชนบท (Communal Development Process) ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการพัฒนาของชุมชนเป็นกระบวนการของเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกันของทุกฝ่ายในการเสริมสร้างความสามารถให้ชุมชนชนบทพึ่งตนเองได้มากขึ้น

(4) ทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

ในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 การบริหารงานพัฒนาชนบทที่อยู่ภายใต้กรอบการทำงาน

และระบบงบประมาณของทางราชการเป็นหลักทำให้ทรัพยากรในการพัฒนาและการจัดการการพัฒนาขึ้นอยู่กับจำนวนของงบประมาณแผ่นดินประจำปีในแต่ละกรม/กระทรวงได้รับจัดสรรเพื่อการพัฒนาชนบทในแต่ละปี และขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณของแต่ละส่วนราชการ ดังนั้น อัตราการขยายตัวหรือก้าวล่วงของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละชุมชนชนบท จึงแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับจำนวนงบประมาณที่แต่ละชุมชนชนบทได้รับจัดสรรในแต่ละปี และประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณของแต่ละส่วนราชการในแต่ละตำบลหมู่บ้านเป็นสำคัญ

การบริหารงานพัฒนาชนบทที่ขึ้นอยู่กับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรและการใช้งบประมาณในแต่ละปีมีผลทำให้จำกัดกรอบวิธีคิดและวิธίมองการพัฒนาทั้งของข้าราชการและของประชาชนในชนบทโดยทั่วไป ที่มองการพัฒนาเป็นกระบวนการแบบราชการ (Bureaucratization of Development) ทำให้ข้าราชการในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล ต้องปฏิบัติตามคำสั่งตามกรอบการใช้งบประมาณที่กำหนดมาจากส่วนกลาง ซึ่งนอกจากจะทำให้ไม่สามารถริเริ่มกิจกรรมการพัฒนาตามความต้องการของชุมชนและไม่สามารถตัดสินใจใช้งบประมาณได้ตามความเหมาะสมแล้ว ยังเป็นผลทำให้ประชาชนและกลุ่มองค์กรชุมชนมีวิธีคิดและทัศนคติการพัฒนาที่พึ่งพิงงบประมาณของรัฐ รอคอยแต่งบประมาณจากภายนอก ทำให้พลังชุมชนที่จะพึ่งตนเองในชุมชนคล่องตัวลง นอกจากนี้ยังมีผลทำให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในชุมชนชนบทและองค์กรชุมชนชนบทโดยทั่วไปตั้งความหวังไว้และพยายามเรียกร้องให้ได้งบประมาณแผ่นดินเพิ่มมากขึ้นทุกปี และให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามกระบวนการเสนอของบประมาณประจำปี มากกว่าที่จะระดมแสวงหาเงินทุนที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้สนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาของตน นอกจากนี้เมื่องบประมาณกลายเป็นปัจจัย

สำคัญในการพัฒนาตามความเข้าใจของคนในชนบท ทรัพยากรการพัฒนาอื่นที่สำคัญอันได้แก่ ความรู้ ภูมิปัญญา ข้อมูลข่าวสารเพื่อการพัฒนาและทุนทางสังคมในรูปของค่านิยม วัฒนธรรมประเพณี โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือร่วมมือกันในชุมชนถูกละเลย ไม่ได้มีการนำมาใช้เป็นพลังหรือเป็นทรัพยากรสำคัญที่จะช่วยให้ชุมชนพึ่งตนเองเพื่อให้แก่ปัญหาของชุมชนได้เองในที่สุด

กระบวนการทัศน์ใหม่ของการพัฒนาตามที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 การมีระบบการจัดการทรัพยากรการพัฒนาในระดับชุมชนสามารถจัดการดำเนินการได้เองอย่างมีประสิทธิภาพเป็นเงื่อนไขตัวชี้วัดสำคัญอย่างหนึ่งของความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชนชนบท ทรัพยากรการพัฒนาในที่นี้หมายถึงเงิน ทั้งที่เป็นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการและหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมถึงเงินทุนทั้งที่มีอยู่ภายในและมาจากภายนอกชุมชน ความรู้ ทั้งที่เป็นความรู้สากลและภูมิปัญญาท้องถิ่น ข้อมูลข่าวสารเพื่อการพัฒนาที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดและใช้ประโยชน์และทุนทางสังคมและองค์กรที่มีอยู่ ดังนั้น การระดมทรัพยากรและกระบวนการตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่เปิดเผย โปร่งใส และมีส่วนร่วมของชุมชนชนบทที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการยกระดับความเป็นอยู่ที่ดีและการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนชนบท

(5) ความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา

การบริหารงานพัฒนาชนบทในช่วงก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ประสิทธิภาพของการดำเนินงานพัฒนาของแต่ละส่วนราชการ ตรวจวัดประเมินจากความสามารถในการทำหน้าที่ (Function) ของส่วนราชการในการส่งเสริมการพัฒนาตามแนวคิดและวิธีการของการทำงานในรูปของโครงการ (Project Approach of Development) ดังนั้นความสามารถ

ของหน่วยงานที่มีความสำคัญจึงเป็นความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาชนบทเพื่อวางโครงการและบริหารแผนงานโครงการพัฒนาชนบทความสามารถในการได้มาซึ่งงบประมาณประจำปีและความสามารถในการติดตามประเมินผลและรายงานผลการดำเนินโครงการในส่วนความสามารถของข้าราชการที่ทำงานพัฒนาชนบท จะให้ความสำคัญแก่การมีทัศนคติที่ดีต่อการให้บริการแก่ประชาชน การมีคุณธรรมและจริยธรรมในการทำงานมากกว่าความสามารถในแง่ของทักษะในการคิดอย่างเป็นระบบ การทำงานเป็นทีมและการเรียนรู้ร่วมกับประชาชนชุมชนอย่างต่อเนื่อง

การบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมตามแนวแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ต้องการความสามารถ (Capability) ในการพัฒนาของส่วนราชการ หน่วยการปกครองท้องถิ่นและองค์กรภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ที่เป็นการสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพัฒนา (Development Management) ไม่ใช่การบริหารงานประจำเพื่อดำรงรักษาสถานภาพของหน่วยงานและกฎระเบียบ (Maintenance Management) ดังนั้น หน่วยงานพัฒนาต้องไม่เพียงแต่สามารถปฏิบัติงานพัฒนาตามหน้าที่ของหน่วยงานของตนให้ประสบผลดีเท่านั้น แต่ยังคงต้องมีสำนึกและความเข้าใจร่วมกันต่อการพัฒนาที่ชุมชนชนบทจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง ส่วนราชการและภาคีการพัฒนาอื่นเป็นเพียงผู้สนับสนุนและช่วยเหลือเมื่อชุมชนต้องการ มีทักษะที่ดีในการที่จะร่วมกันคิดริเริ่มและผลักดันนโยบายและโครงการพัฒนา

ที่ตอบสนองความต้องการของชุมชน มีทักษะที่จะเรียนรู้และทำงานร่วมกันโดยวิธีการแบบเครือข่ายของการสื่อสารและความร่วมมือ รวมทั้งมีทักษะในการระดมทรัพยากรทั้งจากภายในและภายนอกชุมชนชนบทเพื่อสนับสนุนการพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งความสามารถของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทตามกระบวนทัศน์ใหม่ของการพัฒนา คือความสามารถในการทำให้จุดมุ่งหมายวิสัยทัศน์ (Vision) ของการพัฒนาของชุมชนชนบทและภารกิจ (Mission) ของหน่วยงานของตนประสบผลสำเร็จไปพร้อม ๆ กัน ไม่ใช่ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ (Function) ของแต่ละหน่วยงานของตนให้ประสบผลสำเร็จตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ในระดับบุคคลข้าราชการที่จะมีส่วนสำคัญในการบริหารงานพัฒนาชนบทตามตรรกะใหม่ ต้องมีทัศนคติต่อประชาชนและการพัฒนาที่ให้ความสำคัญและเชื่อมั่นว่าประชาชนและชุมชนมีศักยภาพอยู่แล้วในระดับหนึ่งที่จะทำการพัฒนาตนเองได้ ดังนั้นข้าราชการจะต้องไม่สั่งการ ไม่คิดแทนประชาชนไม่เร่งรัดการพัฒนาจนเกินขีดความสามารถร่วมคิดร่วมทำการพัฒนากับชุมชนได้อย่างสร้างสรรค์

3.5.2 ตรรกะใหม่ของตัวแปรทางด้านพื้นที่หรือระดับของการบริหาร

ในแต่ละระดับของการบริหารงานพัฒนาชนบทหรือพื้นที่ องค์กรหน่วยงานของภาครัฐ และภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องมีบทบาทหลักในการบริหารงานพัฒนาชนบท ดังนี้ (ดูแผนภาพที่ 7)

แผนภาพที่ 7

บทบาทการพัฒนาของแต่ละระดับการบริหารหรือพื้นที่

ประเทศ	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน
พัฒนานโยบาย มาตรการเพื่อสร้าง สภาพแวดล้อมที่ เอื้อต่อการบริหาร งานในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน	เสริมสร้างวิสัย- ทัศน์และกลยุทธ์ การพัฒนาของพื้นที่ จังหวัดและสนับสนุน การพัฒนาในระดับอำเภอ	เชื่อมโยงบูรณาการ วิสัยทัศน์ของตำบล หมู่บ้าน และ ประสานสนับสนุน ความร่วมมือการ พัฒนาทั้งภายใน และภายนอกตำบล	บูรณาการความคิด ความมุ่งหวังในการ พัฒนาของชุมชน หมู่บ้านและสนับสนุน กระบวนการ ชุมชนในแต่ละ หมู่บ้าน	ริเริ่มวางแผนและ ดำเนินการพัฒนา อย่างเป็นกระบวนการ ที่ต่อเนื่องและ มีการเรียนรู้ร่วม กันของทุกฝ่าย

<p>ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ตรรกะเดิม</p> <p>แนวแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ตรรกะใหม่</p>	<p>1. พื้นที่/บทบาท: ระดับหมู่บ้าน</p> <p>มีบทบาทให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ ทำความเข้าใจปัญหาของ ชุมชน กำหนดแนวทางการพัฒนา และคำเสนอขอของงบประมาณเพื่อ สนับสนุนการดำเนินโครงการพัฒนาของกระทรวง/กรมในชุมชน</p> <p>มีบทบาทสำคัญในการคิดริเริ่ม วางแผน และดำเนินโครงการกิจกรรมการ พัฒนาของหมู่บ้าน/ชุมชนอย่างเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง</p>
<p>ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ตรรกะเดิม</p> <p>แนวแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ตรรกะใหม่</p>	<p>2. พื้นที่/บทบาท: ระดับตำบล</p> <p>มีบทบาทให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ ทำการกำหนดปัญหาของ ตำบลหมู่บ้านและดำเนินโครงการพัฒนาตำบลและหมู่บ้าน</p> <p>มีบทบาทสำคัญในการบูรณาการความคิด จุดมุ่งหมายการพัฒนาของ ชุมชนหมู่บ้านในตำบลและสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจและดำเนินการ พัฒนาของชุมชน/หมู่บ้าน</p>
<p>ก่อนแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ตรรกะเดิม</p> <p>แนวแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 หรือ ตรรกะใหม่</p>	<p>3. พื้นที่/บทบาท: ระดับอำเภอ</p> <p>ประมวลปัญหาของตำบลหมู่บ้านและกลั่นกรองข้อเสนขอของงบประมาณ แผนงานโครงการของตำบลหมู่บ้าน และดำเนินโครงการกิจกรรม พัฒนาของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ</p> <p>มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงบูรณาการวิสัยทัศน์ความมุ่งหวังในการ พัฒนาของตำบลหมู่บ้านในอำเภอและประสานการสนับสนุนความร่วมมือ ในการพัฒนาทั้งจากภายในและภายนอกอำเภอให้แก่ตำบลหมู่บ้าน</p>

4. พื้นที่/บทบาท: ระดับจังหวัด	
ก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 หรือ ตรรกะเดิม	ประมวลปัญหาของอำเภอและจังหวัด จัดทำแผนเสนอขอการสนับสนุนงบประมาณประจำปี เพื่อพัฒนาจังหวัด สนับสนุนและติดตามผลการดำเนินโครงการพัฒนาของส่วนราชการระดับอำเภอ
แนวแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 หรือ ตรรกะใหม่	มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างวิสัยทัศน์และกลยุทธ์การพัฒนาของพื้นที่จังหวัดและสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินงานพัฒนาของหน่วยงานของรัฐและภาคีการพัฒนาอื่นในอำเภอ
5. พื้นที่/บทบาท: ระดับประเทศ	
ก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 หรือ ตรรกะเดิม	กำหนดนโยบายมาตรการแผนงานโครงการพัฒนาชนบท จัดสรรงบประมาณประจำปี ดำเนินโครงการพัฒนาใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในส่วนภูมิภาค
แนวแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 หรือ ตรรกะใหม่	มีบทบาทสำคัญในการพัฒนานโยบายและมาตรการที่สร้างสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการบริหารที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพความเข้มแข็งของชุมชนชนบท

3.6 ความสัมพันธ์ในทางปฏิบัติระหว่าง ปัจจัยของการบริหารกับปัจจัยด้านพื้นที่

จากตรรกะใหม่ของระบบบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมข้างต้นมีคำถามสำคัญประการหนึ่งว่า ในทางปฏิบัติปัจจัยทางด้านพื้นที่และปัจจัยทางการบริหารทั้ง 5 ปัจจัยมีความสัมพันธ์กันอย่างไร จึงจะส่งผลให้เกิดการบริหารงานพัฒนาแบบองค์รวม ผู้เขียนเสนอกรอบความคิดที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทั้งสองกลุ่มที่แสดงให้เห็นว่าในแต่ละระดับของพื้นที่หรือระดับการบริหาร แต่ละปัจจัยทางการบริหารมีลักษณะรูปธรรมของการปฏิบัติอย่างไร (ดูแผนภาพที่ 8)

ในกรอบความสัมพันธ์นี้จะเห็นได้ว่าปัจจัยทั้งสองกลุ่มมีความสัมพันธ์กันทั้งในแนวราบและแนวตั้ง และเป็นความสัมพันธ์สองทาง ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งสองกลุ่มอย่างเป็นระบบในลักษณะองค์รวมที่แสดงออกในรูปของ

ปฏิสัมพันธ์ของเซลล์หรือกล่องจำนวน 25 กล่องที่มีขอบเขตเนื้อหาครอบคลุมระบบบริหารงานพัฒนาชนบทตามกระบวนการทัศน์ใหม่ของการพัฒนาตั้งจะเห็นว่าวิสัยทัศน์ ค่านิยม จุดมุ่งหมายการพัฒนาในระดับชาติ จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดลักษณะของรูปแบบโครงสร้างองค์กร กระบวนการบริหาร การจัดการทรัพยากร และความสามารถที่ต้องการของหน่วยงานภาครัฐและพหุภาคีการพัฒนาอื่นในการบริหารงานพัฒนาชนบทระดับชาติ ในขณะที่เดียวกันวิสัยทัศน์ ค่านิยม และจุดมุ่งหมายในการพัฒนาชนบทในระดับชาติก็มีส่วนกำหนดวางแนวทางให้แก่วิสัยทัศน์ ค่านิยมและจุดมุ่งหมายในระดับจังหวัด อำเภอและตำบลหมู่บ้าน การกำหนดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรกลไกการบริหารในระดับชาติก็มีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์กรและกลไกการพัฒนาในระดับจังหวัดและระดับที่ต่ำลงไป ในทางกลับกันวิสัยทัศน์ ระบบคุณค่าและจุดมุ่งหมาย

แผนภาพที่ 8

ความสัมพันธ์ของปัจจัยทางการบริหารตามตัวแบบการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวม

ปัจจัยทางการบริหาร					
ปัจจัยด้านพื้นที่	ระบบคุณค่า/จุดมุ่งหมาย	องค์กรและกลไกการบริหาร	กระบวนการบริหาร	ทรัพยากรการบริหาร	ความสามารถของหน่วยงาน
หมู่บ้าน/ชุมชน	วิสัยทัศน์หมู่บ้าน/ชุมชน และแผนพัฒนาชุมชน	คณะกรรมการหมู่บ้าน • คณะกรรมการสนับสนุนการพัฒนาของหมู่บ้าน • เครือข่ายองค์กรชุมชนระดับหมู่บ้าน	<ul style="list-style-type: none"> การสร้างวิสัยทัศน์และวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน การประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานโครงการและกิจกรรมการพัฒนาของชุมชน การเรียนรู้ผลการดำเนินงานโครงการ กิจกรรมการพัฒนาและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนา 	<ul style="list-style-type: none"> กองทุนพัฒนาของชุมชน งบประมาณเพื่อการพัฒนารองส่วนราชการและภาคีการพัฒนา ความรู้และภูมิปัญญาพื้นบ้านเพื่อการพัฒนารวมทั้งทุนทางสังคม ข้อมูลข่าวสารเพื่อการพัฒนาระดับชุมชน 	<ul style="list-style-type: none"> การวิเคราะห์ศักยภาพและข้อจำกัดของหมู่บ้าน/ชุมชน การระดมความคิดสร้างสรรค์เพื่อวางแผนพัฒนาหมู่บ้าน การร่วมดำเนินงานโครงการกิจกรรมพัฒนา การสร้างตัวชี้วัดความเข้มแข็งของชุมชน
ตำบล	วิสัยทัศน์ตำบลและแผนพัฒนาตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล • คณะกรรมการพัฒนาตำบล • กลุ่มแม่บ้านสนับสนุนการพัฒนาของตำบล • เครือข่ายองค์กรพัฒนา ระดับตำบล (ประชาชนตำบล)	<ul style="list-style-type: none"> การสร้างวิสัยทัศน์และวางแผนพัฒนาตำบล การประสานงานและสนับสนุนการดำเนินงานโครงการพัฒนาในตำบล หมู่บ้าน การเรียนรู้ผลการพัฒนาของตำบล และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนา 	<ul style="list-style-type: none"> กองทุนพัฒนาของตำบล งบประมาณเพื่อการพัฒนารองส่วนราชการ อยต. และภาคีการพัฒนา ความรู้และภูมิปัญญาพื้นบ้านเพื่อการพัฒนา ข้อมูลข่าวสารเพื่อการพัฒนาระดับตำบล 	<ul style="list-style-type: none"> การวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาของตำบลและการวางแผนพัฒนาตำบล การบริหารโครงการพัฒนาในระดับตำบล หมู่บ้าน การสร้างตัวชี้วัดการพัฒนาของตำบล และส่งเสริมเครือข่ายการเรียนรู้
อำเภอ	วิสัยทัศน์อำเภอและแผนพัฒนาชนบทระดับอำเภอ	คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ • คณะทำงานสนับสนุนการพัฒนา • เครือข่ายองค์กรพัฒนา ระดับอำเภอ (ประชาชนอำเภอ)	<ul style="list-style-type: none"> การสร้างวิสัยทัศน์และวางแผนพัฒนาอำเภอ การประสานงานและสนับสนุนการดำเนินงานโครงการพัฒนาในตำบล หมู่บ้าน การเรียนรู้ผลการพัฒนาของอำเภอ และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนา 	<ul style="list-style-type: none"> งบประมาณเพื่อการพัฒนารองส่วนราชการและภาคีการพัฒนา ความรู้เพื่อการพัฒนา ระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อสนับสนุนการพัฒนาในระดับตำบล หมู่บ้าน 	<ul style="list-style-type: none"> การวิเคราะห์ศักยภาพพัฒนาและการวางแผนพัฒนาระดับอำเภอ การประสานบูรณาการงบประมาณแผนงานโครงการเพื่อสนับสนุนการพัฒนาตำบลหมู่บ้าน การสนับสนุนส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือและการเรียนรู้ของภาคี การพัฒนาในระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

ปัจจัยทางการบริหาร					
ปัจจัยด้านพื้นที่	ระบบคุณค่า/จุดมุ่งหมาย	องค์กรและกลไกการบริหาร	กระบวนการบริหาร	ทรัพยากรการบริหาร	ความสามารถของหน่วยงาน
จังหวัด	วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด	<ul style="list-style-type: none"> คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะทำงานสนับสนุนการพัฒนาระดับจังหวัด เครือข่ายองค์กรพัฒนาระดับจังหวัด (ในระดับจังหวัด) 	<ul style="list-style-type: none"> การร่างวิสัยทัศน์และวางแผนพัฒนาจังหวัด การประสานงานและสนับสนุนดำเนินงานโครงการพัฒนาในอำเภอ/ตำบลหมู่บ้าน การเรียนรู้ผลการพัฒนาของจังหวัดและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนา 	<ul style="list-style-type: none"> งบประมาณเพื่อการพัฒนาระบบราชการและโครงการตามนโยบายของรัฐ ทุนเพื่อการพัฒนาของภาคีการพัฒนา ความรู้เพื่อการพัฒนา ระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อสนับสนุนการพัฒนาในระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน 	<ul style="list-style-type: none"> การระดมความคิดสร้างสรรค์และการกำหนดกลยุทธ์การพัฒนา การวางแผนและบูรณาการแผนงานงบประมาณระดับจังหวัด การระดมทุนเพื่อการพัฒนา การสนับสนุนส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือและการเรียนรู้ของภาคีการพัฒนาในจังหวัดและภาค
ส่วนกลาง	วิสัยทัศน์และนโยบายการพัฒนาชาติระดับชาติ	<ul style="list-style-type: none"> คณะกรรมการนโยบายกระทรวงศึกษาธิการ ภูมิภาคและท้องถิ่น สังคมแห่งชาติ ประชาคมอาเซียน 8 	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดนโยบายและมาตรการส่งเสริมการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น การระดมและจัดสรรทรัพยากรการพัฒนาให้แก่งานพัฒนาในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น การประเมินผลเรียนรู้ผลการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> งบประมาณประจำปีเพื่อการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น งบประมาณโครงการพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล ทุนเพื่อการพัฒนาขององค์กรเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ ความรู้เพื่อการพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> การกำหนดวิสัยทัศน์ภารกิจนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น การส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือของเครือข่ายพัฒนาของประเทศ

ของการพัฒนาระดับชุมชนหมู่บ้านก็เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของวิสัยทัศน์ ระบบคุณค่าและจุดมุ่งหมายของการพัฒนาในระดับตำบลอำเภอขึ้นไปจนถึงระดับชาติ ในทำนองเดียวกันกระบวนการชุมชนในระดับชุมชนหมู่บ้านก็เป็นตัวกำหนดลักษณะรูปแบบของกระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบทในระดับอำเภอ จังหวัดและระดับชาติ

กล่าวโดยสรุปแล้ว แผนภาพที่ 8 จึงเป็นการเสนอแนะว่าในแต่ละระดับของการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมตั้งแต่ระดับชุมชนหมู่บ้านขึ้นมาจนถึงระดับชาติ ควรมีโครงสร้างองค์การบริหารอย่างไร มีกระบวนการบริหารงานพัฒนาชนบทที่เป็นกระบวนการหลักอะไรบ้าง ทักษะการการการที่หลักอะไรและมีการจัดการทรัพยากรอย่างไร และต้องการความสามารถอะไรบ้างในการบริหารงานของหน่วยงานและบุคลากรของภาคีการพัฒนา

4. บทส่งท้าย

วิกฤติเศรษฐกิจสังคมของประเทศ ปัญหาและความอ่อนล้าของภาคชนบททำให้ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาประเทศและชนบท การปรับเปลี่ยนวิถีคิด และวิธีทำงานของคนไทยและการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐและสำนึกและพฤติกรรมของข้าราชการเป็นเรื่องที่สำคัญใหญ่หลวงและท้าทายยิ่ง การคิด การจัดการการพัฒนาแบบองค์รวมที่ให้คน ครอบครัว ชุมชนเป็นผู้กำหนดดำเนินการและเรียนรู้ร่วมกับภาคีการพัฒนาอื่น เป็นวิสัยทัศน์และแนวทางการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พ.ศ. 2540 กระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาและการบริหารการพัฒนา ยังเป็นเพียงวิสัยทัศน์และความคิดที่ยังไม่ตกผลึกเปลี่ยนวิถีคิดและสร้างสำนึกใหม่ของคนไทย การปรับเปลี่ยนวิถีคิดสำนึกและพฤติกรรมในการพัฒนาโดยเฉพาะชนบทเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องของทุกฝ่าย ทุกระดับพื้นที่และการบริหาร เป็นการเปลี่ยนผ่านที่ไม่มีคำตอบสูตรสำเร็จหรือแบบพิมพ์เขียวใด ๆ ให้คำตอบไว้ล่วงหน้า ทุกฝ่ายทุกภาคส่วนต้องตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องมาร่วมกันเพื่อร่วมกันคิดและร่วมกันทำ ร่วมกันเรียนรู้สรุปบทเรียนและแก้ไขปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความชัดเจนและปฏิบัติได้ผลของวิถีคิดและวิธีจัดการพัฒนาในแต่ละระดับของการบริหารหรือพื้นที่ ความหลากหลายในรายละเอียดของความคิดและแนวทางการปฏิบัติในแต่ละพื้นที่/ระดับการบริหาร จึงเป็นเรื่องปกติธรรมดา ประเด็นสำคัญไม่ได้อยู่ที่ความหลากหลายของวิถีคิดวิถีปฏิบัติ แต่อยู่ที่กระบวนการมีส่วนร่วมคิดร่วมทำอย่างต่อเนื่องขององค์กร หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตัวแบบของการบริหารงานพัฒนาชนบทแบบองค์รวมที่นำเสนอในที่นี้เป็นการเสนอกรอบหนึ่งของการตั้งคำถามวิจัยเพื่อนำไปสู่การพัฒนาเสริมสร้างกระบวนการตัดสินใจที่มีส่วนร่วมของทุกภาคีในการพัฒนาแต่ละระดับพื้นที่ เพื่อให้แต่ละระดับมีความยืดหยุ่นอิสระพอที่จะส่งเสริมให้แต่ละพื้นที่ที่มีความสามารถพอที่จะกำหนดและการปรับเปลี่ยนวิถีคิดและพฤติกรรมของคน ครอบครัวในชุมชนของตนให้สามารถพึ่งตนเองได้และมีส่วนสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศร่วมกับชุมชนพื้นที่อื่นอย่างมีความรู้ มีความรัก และมีความสามัคคี



บรรณานุกรม

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2538. "การจัดการการพัฒนาแบบองค์รวม" (เอกสารอัดสำเนา).
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. 2538 "ข้อเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการพัฒนาชนบททรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8" บทความเสนอต่อการสัมมนาระดมความคิดเห็นเรื่องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบท ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 17-18 มิถุนายน 2538 ณ โรงแรมเอเชียพัทยา ชลบุรี.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. 2540. "กระบวนการพัฒนาและการจัดการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นตามแนวแผนฯ 8" เอกสารประกอบสัมมนาวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 30 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 27 มีนาคม 2540 ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ปรัชญา เวสารัชต์. 2539. "ปฏิรูปราชการเพื่ออนาคต: ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา" เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่องการปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย จัดโดยมูลนิธิชัยพัฒนาและมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 13-15 ธันวาคม 2539 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ออมเทียณ ชลบุรี.
- พระธรรมปิฎก. 2539. การพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมล คีมทอง.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. 2542. แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ. (เอกสารโรเนียว)
- อรพินท์ ส孚โชคชัย. 2539. "ภาคราชการไทยและหุ้นส่วนใหม่ในการพัฒนา" เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่อง ปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย จัดโดยมูลนิธิชัยพัฒนาและมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 13-15 ธันวาคม 2539 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ออมเทียณ ชลบุรี.
- คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ. รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ ครั้งที่ 31: 2542 วันที่ 11-14 สิงหาคม 2542
- Bamberger, Micheal and Khalid Sham. **Community Participation in Project Management: The Asian Experience.** Kuala Lumpur : Asian and Pacific Development Centre, 1990.
- Korten, David C. **Getting to the 21st Century.** West Hartfore, Connecticut: Kumarian Press, 1990.
- Nadler, David A. and Micheal L. Tushman. **Strategic Organization Design.** Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1988.

