



บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท ความเป็นมาของการพัฒนาชนบทไทย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท

การที่จะเข้าใจการพัฒนาชนบทได้ดีและลึกซึ้งนั้น จำเป็นต้องศึกษาถึงแนวความคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทให้เข้าใจเป็นพื้นฐานเสียก่อน เพราะแนวความคิดหรือทฤษฎีการพัฒนาชนบทที่แตกต่างกันย่อมนำไปสู่การกำหนดหลักการ สำคัญและแนวทางการดำเนินงานของการพัฒนาชนบทที่แตกต่างกันด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าผู้กำหนดนโยบายได้รับอิทธิพลจากกระแสแนวความคิดใด หรือในช่วงเวลานั้นกระแสแนวความคิดใดจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ ในที่นี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึงแนวความคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทที่สำคัญรวม 4 แนวด้วยกันคือ¹

1. แนวความคิดการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาการเกษตร (Rural Development As Agricultural Development) : แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดหลักของการพัฒนาชนบททั่วไปและยังเป็นแนวความคิดที่สัมพันธ์สืบเนื่องกับทฤษฎีการพัฒนาประเทศที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมอีกด้วย หลักการสำคัญของแนวความคิดคือการมองว่าประเทศในโลกที่สามนั้นเศรษฐกิจชนบทก็คือเศรษฐกิจการเกษตรเป็นสาขาใหญ่และล้ำหลัง ประชากรส่วนใหญ่จะอยู่ในสาขานี้และมีรายได้ต่ำ ฉะนั้น การพัฒนาชนบทจึงควรพัฒนาการเกษตร เพราะเมื่อมีการพัฒนาการเกษตรย่อมทำให้ประชาชนในชนบทมีรายได้และมาตรฐาน

1 ประยุกต์แนวความคิดส่วนใหญ่จาก สมยศ หุ่นหว่า, "การพัฒนาชนบท" (เอกสารประกอบการสอนวิชาการพัฒนาชนบท ภาควิชาพัฒนาการเกษตร คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ม.ป.ป.), หน้า 176-197. ฉัฐพล ชันธไชย, "แนวความคิดและทฤษฎีในการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท." อ้างถึงใน การบริหารงานพัฒนาชนบท, จักรกฤษณ์ นรินดีผดุงการ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 15-22. และวันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, การพัฒนาชนบทไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 31-41.

ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากสาขาเกษตรกรรมในประเทศโลกที่สามยังมีลักษณะ ล้าหลังอยู่มาก ในระยะต่อไปจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในระบบเศรษฐกิจจากเดิมที่มีสาขาการเกษตรเป็นสาขาหลัก มาสู่การมีสาขาสถาปัตยกรรมเป็นสาขาหลักต่อไป

ผลของการพัฒนาชนบทโดยอาศัยแนวความคิดการพัฒนาการเกษตรเท่าที่ผ่านมาส่วน ใหญ่ ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จากการพัฒนา คือ เกษตรกรรายใหญ่และเจ้าของที่ดิน เท่านั้น เพราะเทคโนโลยีสมัยใหม่ทางการเกษตรจะต้องใช้ทุนมากหรืออาจต้องมีการนำเครื่องจักรกลการเกษตรมาใช้ในการผลิต ซึ่งเกษตรกรรายย่อยที่ยากจนย่อมไม่มีโอกาสที่จะได้รับ ประโยชน์จากการพัฒนาเช่นนั้นได้ อีกทั้งยังได้รับผลกระทบจากการว่างงานเพราะการถูกทดแทน โดยเครื่องจักรดังกล่าวอีกด้วย สิ่งเหล่านี้จึงมีผลทำให้ความแตกต่างทางรายได้และมาตรฐาน ความเป็นอยู่รุนแรงยิ่งขึ้นไปอีก

2. แนวความคิดการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาชุมชน² (Rural Development As Community Development) : เป็นแนวความคิดของนักสังคมวิทยาอเมริกัน ความนิยม ของการพัฒนาแบบนี้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็นแนวความคิดที่เข้ามาพร้อม ๆ กับความ ช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศโลกที่สาม หลักการและวิธีการของการพัฒนาชนบท แบบการพัฒนาชุมชนคือ การให้ตัวแทนของรัฐบาลในระดับตำบลและหมู่บ้านทำหน้าที่เป็นผู้ นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) โดยการร่วมมือกับผู้นำท้องถิ่นรวมกลุ่มชาวบ้านกำหนดปัญหา และความต้องการของท้องถิ่น โดยพยายามให้มีการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นแบบช่วยตนเอง แต่ในกรณีที่ทรัพยากรของท้องถิ่นมีจำกัด รัฐบาลจะรับภาระในการให้ความช่วยเหลือในเรื่อง ดังกล่าว พร้อมทั้งความช่วยเหลือทางการเงินหรือทางวิชาการด้วย ซึ่งตามหลักการของการ พัฒนาชุมชนนั้นจะมีความมุ่งหมายที่จะปรับปรุงในทุก ๆ ด้าน เช่น การผลิตทางเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข สันทนาการ และการปกครองตนเอง เป็นต้น

² ศึกษารายละเอียดของหลักการและปรัชญาของแนวความคิดนี้เพิ่มเติมได้ใน ไพรต์น เดชะรินทร์, "บททวนปรัชญาและหลักการการพัฒนาชนบท." อ้างถึงใน ชนบทไทย 2525, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : ยูนิตพิบลีเคชั่น, ม.ป.ป.), หน้า 29. และสัญญา สัญญาวัฒน์, การพัฒนาชุมชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 90-91.

แนวความคิดการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาชุมชนจะมีจุดอ่อนที่สำคัญและควรจะต้องพิจารณา คือ

1. การพัฒนาชุมชนไม่ใช่มาตรการที่ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางด้านอาหารแต่อย่างใด
2. การพัฒนาชุมชนยังไม่ประสบความสำเร็จในการที่จะสร้างการเข้ามามีส่วนร่วมการพัฒนาของประชาชนอย่างแท้จริง
3. การพัฒนาแบบนี้จะเป็นการช่วยส่งเสริมโครงสร้างอำนาจเดิมของผู้นำท้องถิ่นให้เข้มแข็ง และได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังทำให้เป็นอุปสรรคต่อความคิดริเริ่มอย่างแท้จริงของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าความคิดริเริ่มของท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับความเห็นของผู้นำ
4. บทบาทของนักพัฒนาในฐานะหัวหน้าผู้ประสานงานพัฒนาในด้านต่าง ๆ อาจไม่เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานอื่นซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในด้านต่าง ๆ เช่น การเกษตร สาธารณสุข และการศึกษาได้

3. แนวความคิดการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน³ (Intergrated Rural Development : IRD.) : แนวความคิดนี้คล้ายคลึงกับการพัฒนาชนบทตามแนววิถีการพัฒนาชุมชนอย่างมาก กล่าวคือเป็นกระบวนการที่พยายามปรับปรุงงานในหลาย ๆ ด้านเหมือนกัน แต่ในส่วนที่แตกต่างกันก็คือการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานจะพยายามดำเนินการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ให้ผสมผสานกลมกลืนไปพร้อม ๆ กัน หรือให้เป็นไปตามลำดับขั้นตอนที่เหมาะสมอย่างเป็นบูรณาภาพ และเป็นการดำเนินการภายใต้ขอบข่ายของการบริหารที่มีเอกภาพของหน่วยงานเดียว มากกว่าที่จะดำเนินการประสานกันระหว่างหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจะมีการกำหนดเป้าหมายพื้นที่ของการพัฒนาไว้แน่นอน หรืออาจกล่าวอย่างสรุปได้ว่าหลักการสำคัญของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานจะมีอยู่ 4 ประการคือ

1. ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้เกษตรกรรายย่อยได้เข้าถึงบริการและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ที่รัฐจัดขึ้น โดยปรับปรุงกลไกทางการบริหารระดับท้องถิ่นให้มีการประสานงานร่วมมือกันให้ดีขึ้น

³ โปรดอ่านหลักการและรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน ยัวตน์ วุฒิเมธี และ อมรรักษา สัตย์, การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยอนุเคราะห์ไทย, 2524).

2. มีการวางแผนงานทุกสาขาในระดับท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ และเป็นการวางแผน
ซึ่งเน้นพื้นที่
3. มีการเลือกพื้นที่เพื่อการพัฒนาและดำเนินการพัฒนาอย่างครอบคลุมทุกด้าน
อย่างเหมาะสมในพื้นที่นั้น
4. มีการกระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจ ไปสู่ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น
ให้มากขึ้น

อย่างไรก็ตามการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานถือได้ว่าเป็นกลยุทธ์การพัฒนาที่จะต้อง
ใช้กำลังคนและค่าใช้จ่ายสูง เพราะต้องดำเนินงานในหลายด้านพร้อม ๆ กัน นอกจากนี้ยังมี
ปัญหาเกี่ยวกับความสับสนทางการบริหารระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลอยู่เสมอด้วย

4. แนวความคิดการพัฒนาชนบทแบบเน้นปัญหาความยากจน (Poverty-Focused Rural Development) : เป็นแนวความคิดที่พยายามปรับปรุงความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจาก
แนวความคิดการพัฒนาชนบทแบบเดิม โดยแนวความคิดนี้เสนอว่าในการพัฒนานั้นจะต้องมีการ
กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะรับประโยชน์จากการพัฒนาให้ชัดเจนเพื่อการจัดทำโครงการพัฒนา
ต่าง ๆ จะได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางดำเนินการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้แน่นอนและถูกต้องยิ่งขึ้น

แต่สิ่งที่ถือว่าเป็นจุดอ่อนและอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาชนบทแบบเน้นปัญหาความ
ยากจน คือการกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ยากจนและการขาดแคลนงบประมาณ เนื่องจากความ
ยุ่งยากที่จะกำหนดว่าความยากจนคืออะไร ต้องใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการวัด แต่อย่างไรก็ดีใน
ประเด็นนี้กลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาในประเทศโลกที่สาม ควรจะได้แก่กลุ่มบุคคลที่ไม่สามารถ
ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานได้ด้วยตนเอง ดังนั้น โครงการพัฒนาจึงควรเป็นโครงการ
ประเภทสนองตอบความต้องการพื้นฐานดังกล่าวเป็นสำคัญ ซึ่งเมื่อสามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมาย
และแนวทางพัฒนาได้เช่นนี้ ก็จะทำให้ช่วยขยายการดำเนินงานแคบและเฉพาะเจาะจงลง ซึ่งจะ
ช่วยแก้ปัญหาในเรื่องการขาดแคลนงบประมาณ ได้ส่วนหนึ่งด้วย

ความเป็นมาของการพัฒนาชนบทไทย : พิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากที่กล่าวแล้วว่าแนวความคิดหรือทฤษฎีที่แตกต่างกัน ย่อมมีอิทธิพลต่อการกำหนด
นโยบาย หลักการ และแนวทางการปฏิบัติในการพัฒนาชนบท ตลอดจนย่อมก่อให้เกิดผลกระทบ
ต่อการพัฒนาชนบทที่แตกต่างกันด้วย จากการศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาชนบทของไทยพบว่า
การพัฒนาชนบทในอดีตได้สร้างความล้มเหลวให้เกิดขึ้นต่อการพัฒนาชนบทในช่วงที่ผ่านมา เป็น
อย่างมาก ทำให้รัฐบาลต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาชนบทครั้งใหญ่ในช่วงแผนพัฒนาฯ

ฉบับที่ 5 ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรที่จะศึกษาทบทวนถึงนโยบายและแนวทางการพัฒนาชนบทที่ผ่านมา ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 เป็นต้นมาว่าเป็นอย่างไร เพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้เข้าใจภาพรวมของการพัฒนาชนบทไทยได้ดียิ่งขึ้น โดยการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาถึงแนวความคิดและนโยบายการพัฒนาชนบทที่ปรากฏอยู่ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เท่านั้น ส่วนแนวคิดและนโยบายการพัฒนาชนบทที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น จะละเว้นที่จะไม่นำมากล่าวถึง⁴

ก. การพัฒนาชนบทในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2504-2514)

ในช่วงนี้รัฐบาลมีแนวความคิดและนโยบายที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวมด้วยการยึดถือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นแม่แบบที่สำคัญ ดังนั้น การพัฒนาชนบทจึงไม่มีความชัดเจนและถือเป็นเพียงส่วนประกอบของการพัฒนาด้านอื่น ๆ เท่านั้น แต่ด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม การพัฒนาที่มุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตเป็นส่วนรวมจึงเน้นหนักในการที่จะเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเป็นสำคัญ โดยการนี้รัฐบาลจึงได้สร้างรากฐานทางเศรษฐกิจด้วยการสร้างปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ (Infrastructure) เช่น การสร้างเขื่อน ถนน ไฟฟ้า การชลประทาน และมุ่งการทดลองทางการเกษตรเป็นสำคัญ ส่วนการพัฒนาที่ลงสู่พื้นที่ชนบทก็จะถูกจัดสรรไปตามสาขากิจกรรมที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลอยู่ เช่น ด้านเกษตร ด้านพัฒนาชุมชน ด้านสาธารณสุข ด้านศึกษา เป็นต้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าความเจริญของชนบทในระยะนี้จะเป็นผลที่เกิดจากปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ไม่มากนักน้อยช้อยกว่าพื้นที่โดยใกล้เคียงกับปัจจัยพื้นฐานนั้น ๆ เพียงใด ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่มีโอกาสในเรื่องการได้รับประโยชน์จากปัจจัยพื้นฐานก็ยังคงได้รับผลจากการพัฒนาน้อยมากหรือไม่ได้รับการพัฒนาเลยต่อไป

⁴ ศึกษาวิวัฒนาการของการพัฒนาชนบทไทยช่วงก่อนระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ได้ในสมยศ หุ่นแก้ว, เพ็ญอ้าง, หน้า 280-283. ไกรยธ ฮัตถะยาคินทร์, "การพัฒนาชนบทแนวใหม่ : ความเก่าในทศวรรษใหม่." เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการวิจัยสังคมเพื่อการพัฒนาชนบท เสนอที่สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 12-13 พ.ย. 2524. หน้า 19-28. (อัครสาเนา) และสวิตย์ ยี่งวาร์พันธ์, การพัฒนาชนบทในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สหประชาชาติชัย, 2509), หน้า 25-34.

ข. การพัฒนาชนบทในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

ในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เป็นช่วงของการเน้นให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากปัจจัยพื้นฐานและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้มากขึ้นกว่าเดิมโดยการส่งเสริมให้ประชาชนที่อยู่ใกล้ปัจจัยพื้นฐานเพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนเองให้มากขึ้น และเริ่มมีการมองการพัฒนาชนบทในรูปของการเพิ่มรายได้และผลผลิตให้กับชนบท รวมทั้งมีนโยบายที่จะให้บริการด้านสังคมแก่ประชาชนในชนบทให้มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาชนบทก็ยังคงแบ่งแยกตามสาขาอยู่เช่นเดิม แต่ที่น่าสังเกตว่าการพัฒนาชนบทในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็คือ กระบวนการและกลวิธีที่เน้นถึงความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนและการเน้นถึงความสำคัญของการรวมกลุ่มที่จะช่วยการพัฒนาในระดับพื้นฐาน เช่น ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งการรวมกลุ่มสหกรณ์ นอกจากนี้ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ยังให้ความสนใจในเรื่องของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงริเริ่มให้มีโครงการวางแผนครอบครัวชนบทครั้งแรกด้วย

ค. การพัฒนาชนบทในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป็นแผนที่มีแนวคิดและนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อันเป็นผลจากการพัฒนาที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการกระจายรายได้ซึ่งเกิดความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างชนบทและเมือง อย่างไรก็ตามการพัฒนาชนบทในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ก็ยังอยู่ในรูปของการพัฒนาสาขาต่าง ๆ เช่นเดียวกับแผนก่อน ๆ แต่ข้อที่น่าสังเกตก็คือการวางแผนพัฒนาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้เริ่มจะมีแนวโน้มของการพัฒนาแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up) บ้างแล้ว ดังจะเห็นได้จากการยอมรับว่าการพัฒนาชนบทในแต่ละพื้นที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไป จึงมีการใช้แนวความคิดที่เกี่ยวกับ "ความต้องการของประชาชน" เป็นแกนนำในการพัฒนา เพื่อให้ผลของการพัฒนาสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ อีกทั้งยังมีการริเริ่มแนวความคิดในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดขึ้น มีโครงการเงินผันซึ่งกระจายเงินงบประมาณออกไปให้สภาตำบลโดยตรงเป็นครั้งแรก

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สำหรับภาพรวมของการพัฒนาชนบทในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-4 นั้น เป็นการพัฒนาชนบทแบบเน้นการพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาชุมชนอันเป็นรูปแบบการพัฒนาที่ยึดแนวความคิดเกี่ยวกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ด้วยการกำหนดเป้าหมายที่ต้องการเพิ่มผลผลิตและรายได้ประชาชาติเป็นส่วนรวม โดยกำหนดแผนการผลิต แผนการลงทุน เทคนิคและการเลือกพื้นที่ที่มีแววเพื่อให้ได้พื้นที่สอดคล้องกับการพัฒนา พื้นที่ที่ไม่มีแววและล้าหลังจึงไม่มีโอกาสได้รับการพัฒนาและต้อง

ตกอยู่ในภาวะทรดโทรมยากจนตลอดมา เมื่อปราศจากความช่วยเหลือในการพัฒนาจากรัฐบาลประชาชนเหล่านี้จึงต้องอาศัยการยิงชีพโดยทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นก็ยังมีฐานะยากจนลง เนื่องจากทรัพยากรที่มีอยู่หมดสิ้นหรือเสื่อมสภาพไป ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นเลยหากการพัฒนาในอดีตจะไม่มองชนบทในแง่ที่มีความสำคัญเป็นอันดับรอง และมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนรวมมากเกินไป

ผลที่ติดตามมาจากแนวความคิดในการพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 ซึ่งหากพิจารณาแต่เพียงในแง่ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จที่ค่อนข้างน่าพอใจ เพราะทำให้ประชาชนทั้งประเทศที่มีรายได้ต่ำกลับกลายเป็นผู้มีรายได้ปานกลาง และคนที่มียาได้ปานกลางก็จะมีรายได้มากยิ่งขึ้น เพราะจากตัวเลขผลของการพัฒนาทำให้รายได้ประชาชาติของคนในชาติได้ขยายขึ้นกว่า 14 เท่าตัว กล่าวคือ จากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าเพียง 60,000 ล้านบาท ในปี 2504 มาเป็น 817,000 ล้านบาท ในปี 2524 ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชาชนได้เพิ่มขึ้น 8 เท่าตัว ในช่วงระยะเวลาเดียวกันคือ จาก 2,200 บาทต่อคน ในปี 2504 มาเป็น 17,200 บาทต่อคน ในปี 2524⁵ และเมื่อพิจารณาจากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น การสร้างถนนที่เป็นทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชนบท และถนนในหมู่บ้านเพิ่มขึ้น จาก 26,101 กม. ในปี 2514 เป็น 51,162 กม. ในปี 2521 ด้านการชลประทานที่ให้ประโยชน์แก่พื้นที่เพาะปลูกจาก 9.375 ล้านไร่ในปี 2507 มาเป็น 22.2 ล้านไร่ ในปี 2524⁶

แต่เมื่อพิจารณาผลการพัฒนาอย่างลึกซึ้งแล้ว โดยเฉพาะในแง่การกระจายรายได้ และผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนา จะปรากฏให้เห็นชัดว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างขาดความสมดุล จนทำให้เกิดปัญหาช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในฐานะรายได้ซึ่งนับวันจะมีช่องว่างแตกต่างกันออกไปทุกทีในแต่ละภาค และระหว่างเขตชนบทกับเขตเมืองของประเทศ ดังจะเห็นได้จากตัวเลขรายได้ต่อคนลดธรรมดา ในปี 2519 ในสาขาอาชีพเกษตรกรรมมีรายได้ต่อคนต่อปีเพียง 7,113 บาท ซึ่งเป็นรายได้ที่ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีประเทศจำนวน 7,732 บาท อีกทั้งยังต่ำกว่าสาขาอาชีพอื่น ๆ อีกหลายเท่าตัว คือต่ำกว่าสาขาอาชีพอุตสาหกรรม 6 เท่าตัว พาณิชยกรรมเกือบ 10 เท่าตัว และด้านบริการกว่า 4 เท่าตัว หรือเมื่อพิจารณาจากข้อมูลด้านการกระจายรายได้ระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ในช่วง

5 ธวัช มกรพงษ์, แนวความคิดบางประการเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 13.

6 เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

แผนพัฒนาฯ ระหว่าง พ.ศ. 2504-2522 ก็จะทำให้เห็นถึงรายได้ที่เฉลี่ยต่อบุคคลว่าจะมีปัญหา ความแตกต่างและเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น เพราะในขณะที่ประชากรภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี รายได้ต่อบุคคลในปี 2522 เพียง 4,991 บาท เทียบกับประชากรในกรุงเทพฯ มีรายได้ต่อบุคคลถึง 30,161 บาท หรือต่างกันถึง 6 เท่าตัว⁷

ง. การพัฒนาชนบทในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

ผลจากการพัฒนาประเทศตลอดระยะเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 นั้น ถือว่าเป็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยิ่งกว่าการกระจาย ผลประโยชน์และรายได้ มุ่งเขตเมืองยิ่งกว่าเขตชนบท มุ่งสาขาอุตสาหกรรมยิ่งกว่าเกษตรกรรม และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ มุ่งด้านเศรษฐกิจยิ่งกว่าความสมดุลของโครงสร้างสังคมทุกด้าน การใช้ นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ เช่นนี้จึงมีผลกระทบหลายประการ โดยเฉพาะผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ ต่อสังคมในเขตชนบทที่สำคัญ 2 ประการ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังและจะต้องใช้ความพยายามอีกนาน มากจึงจะแก้ไขได้ นั่นคือ ปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้⁸

ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงได้ปรับเปลี่ยนแนวความคิดและนโยบายการพัฒนาที่แตกต่างไปจากเดิม โดยหันมามุ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตต่าง ๆ เน้นบทบาท และความร่วมมือจากเอกชนให้ เข้ามามีส่วนร่วมแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศให้มากขึ้น และที่สำคัญที่สุดซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาชนบทของไทยมากที่สุดก็คือ การใช้แนวความคิด และยุทธศาสตร์การพัฒนาที่คำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมด้วยการเน้นการพัฒนาชนบทแนวใหม่ เป็นสิ่งสำคัญอันดับแรก⁹ ดังจะเห็นได้จากคำปราศรัยของ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ที่ยืนยันต่อสาธารณชนอย่างหนักแน่นเนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พ.ศ. 2524 ว่า

⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาชนบท ยากจนในระยะของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529), หน้า 2.

⁸ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ, อ้างแล้ว, หน้า 87.

⁹ ปธาน สุวรรณมงคล, "การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบ ราชการไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทชั้นบัณฑิต ภาควิชาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 93.



การแก้ไขปัญหานั้นตามแนวทางใหม่จะต้องยึดถือหลักเพื่อให้พี่น้องชาวชนบท สามารถช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้อย่างแท้จริงในที่สุด เพื่อการนี้จำเป็นจะต้องลดการทุ่มเททรัพยากรในรูปแบบที่จะไม่สร้างความสามารถของชาวชนบทในการผลิตอย่างแท้จริง เช่น การสร้างถนนเกินความจำเป็น หรือการปลูกสร้างสิ่งอื่น ๆ ซึ่งไม่ช่วยให้ชาวชนบทยากจนมีอาหารการกินที่อุดมสมบูรณ์ โดยหันไปเพิ่มความพยายามที่จะเข้าใจและหาทางแก้ปัญหาที่ชาวชนบทเผชิญอยู่ให้หมดสิ้นไปให้จงได้ รัฐบาลตระหนักดีว่าชนบทไทยคือหัวใจของประเทศชาติ ถ้าชนบทอยู่ไม่ได้ ประเทศชาติก็อยู่ไม่ได้ รัฐบาลนี้จึงถือว่าการพัฒนาชนบทเป็นการกระทำที่พี่น้องประชาชนชาวไทยทุกกลุ่มทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นในภาครัฐบาลหรือเอกชน จะต้องร่วมมือร่วมใจกันทำให้เกิดผลอย่างจริงจัง และต่อเนื่องตลอดไปอย่างน้อยก็ในระยะ 10 ปีข้างหน้า ผมจึงตั้งความหวังไว้ว่า แนวทางการพัฒนาชนบทใหม่นี้ จะเป็นการเปิดศักราชของทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท อันจะเป็นการสร้างหลักประกันให้เกิดเสถียรภาพและสันติสุขให้แก่พี่น้องทั้งหลายและประเทศชาติอันเป็นที่รักของเราสืบไป¹⁰

การพัฒนาชนบทแนวใหม่ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) จึงถือเป็นก้าวสำคัญของการพัฒนาชนบทที่มีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยึดถือเป็นแนวทางร่วมกันได้ แนวความคิดของการจัดทำแผนพัฒนาชนบทยากจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีแนวทางที่แตกต่างไปจากการจัดทำแผนพัฒนาฯ แบบเดิม เพราะแนวความคิดนี้มีได้มองผลผลิตและรายได้ของประเทศเป็นหลัก หากแต่มุ่งที่จะให้ความสำคัญแก่ตัวคน คือประชาชนผู้ยากจนในชนบทที่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างพอเพียงที่จะช่วยเหลือตนเองได้เป็นเป้าหมายสำคัญที่สุด โดยพยายามจัดสรรทรัพยากรไปให้อย่างทั่วถึง ทั้งให้ความเอาใจใส่กับสาเหตุของปัญหาความยากจนเป็นอันดับแรก เพื่อเป็นการมุ่งแก้ไขปัญหาค้นเหตุ และขณะเดียวกันก็จะยึดถือหลักเพื่อให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้อย่างแท้จริงในที่สุด ดังนั้นแนวนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่จึงได้กำหนดหลักการสำคัญ 5 ประการ ดังนี้¹¹

10 สิริชัย หวันแก้ว, "พัฒนาชนบทภายใต้รัฐบาลเปรม," สยามรัฐ 37 ปี (ฉบับครบรอบวันเกิด 37 ปี นสพ.สยามรัฐรายวัน 25 มิถุนายน 2530) : 66.

11 กระจำนง พันธมนาวิน และคณะ, "รูปแบบนักพัฒนาชนบท" (เอกสารรายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงาน ก.พ., 2530), หน้า 14.

1. ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน
2. พัฒนารูานะประชาชนให้พอยู่พอกัน และมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น
3. เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นตามลำดับ
4. แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึงพื้นที่ชนบทยากจน โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชนทำได้เองและมีการลงทุนต่ำ
5. ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตัวเองให้มากที่สุด

นอกจากนี้ ความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาชนบทในอดีตเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากระบบการบริหารและการจัดองค์กรเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท ด้วยเหตุนี้การพัฒนาชนบทแนวใหม่จึงจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการและการจัดองค์การให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ด้วย โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ เอกภาพ ประสิทธิภาพ และสมรรถภาพในการบริหารขององค์กรพัฒนาชนบท พร้อมทั้งต้องให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น และเสริมสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเงื่อนไขความสำเร็จของการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ส่วนหนึ่งจะประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการคือ การจัดองค์กรและการจัดระบบการบริหารการพัฒนาชนบทที่ตนเอง¹² ซึ่งอาจแยกกล่าวในรายละเอียดขององค์ประกอบทั้ง 2 ประการได้ ดังต่อไปนี้

1. การจัดองค์กร

เพื่อให้การบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่เป็นไปอย่างมีเอกภาพและการประสานงานที่ดี จึงได้มีการประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ซึ่งมีการจัดองค์กรแต่ละระดับดังนี้ (แผนภูมิที่ 1)

1.1 ระดับชาติ มีองค์กรกำหนดนโยบายพัฒนาชนบทเพียงองค์กรเดียวคือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) สำหรับคณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) มีฐานะเป็นเพียงองค์กรปฏิบัติตามนโยบายพิเศษของรัฐบาลชุด พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เท่านั้น

1.2 ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ทำหน้าที่ในการ

¹² อินทรธนู (นามแฝง), "คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ," มติชนรายวัน (12 กุมภาพันธ์ 2531): 18.

วางแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนกำกับ ควบคุม ให้คำแนะนำและติดตามประเมินผล ทั้งนี้ มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) ช่วยเหลือ กพจ. ในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทของจังหวัดและดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท

1.3 ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ (กพอ.-ก.) ทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอ กำหนดหมู่บ้านที่มีปัญหาความยากจนหนาแน่น ตลอดจนกำกับและติดตามประเมินผลตามแผนพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอ

1.4 ระดับตำบลและหมู่บ้าน ให้สภาตำบลทำหน้าที่รวบรวมปัญหาและความจำเป็นของประชาชนจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบลและร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการพัฒนาชนบทในเขตตำบล สำหรับระดับหมู่บ้าน กรณีหมู่บ้านทั่วไปมีคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) และกรณีหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) มีคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. เป็นผู้เสนอปัญหาและความจำเป็นในการพัฒนาชนบทต่อสภาตำบล

นอกจากนี้ยังมีคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ซึ่งมีกำนันเป็นหัวหน้าคณะทำงาน ผู้ร่วมงานประกอบด้วยบุคคลจาก 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายข้าราชการ มีข้าราชการระดับตำบลของ 4 กระทรวงหลัก (พัฒนาการประจำตำบล, เกษตรตำบล, สาธารณสุขตำบลและครุ) และฝ่ายราษฎร (ราษฎรที่มีความรู้ทางช่างและราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ) มีพัฒนาการประจำตำบลเป็นเลขานุการ คปต. ให้ คปต. ทำหน้าที่ให้ความสนับสนุนทางวิชาการ และช่วยเหลือสภาตำบล ในการกำหนดและตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการ

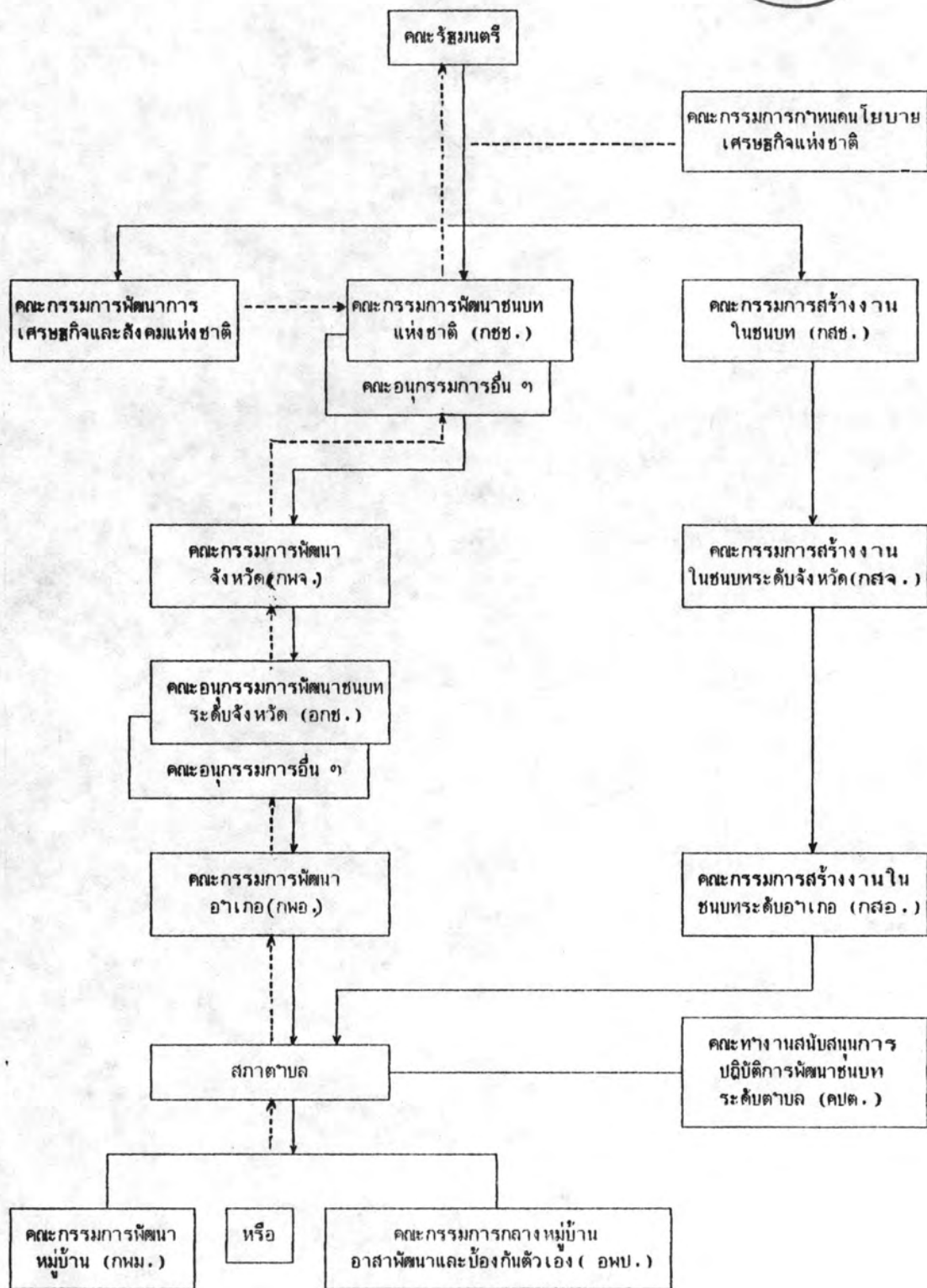
นอกจากจะมีองค์กรการบริหารการพัฒนาชนบทในระดับต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานและจัดระบบข้อมูลอีก 2 องค์กรคือ

1. ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 โดยให้ ศปช. เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของ กชช. และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ กชช. มอบหมาย

2. สถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและพัฒนา (สพข.) จัดตั้งขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีคณะกรรมการบริหารงานของสถาบันซึ่ง กชช. แต่งตั้ง ในปัจจุบันเลขานุการ กชช. เป็นประธานคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ สถาบันฯ นี้มีภารกิจหลักดังนี้

แผนภูมิที่ 1

โครงสร้างการจัดระบบบริหารการพัฒนาชนบทในปัจจุบัน



----- ทางเดินของข่าวสารเพื่อการวางแผนและโครงการพัฒนาชนบท
 ————— ทางเดินของการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนและโครงการพัฒนาชนบท

2.1 ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะระดับหมู่บ้าน และอำเภอเข้าเป็นคลังข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการวางแผน

2.2 ประมวลและจำแนกข้อมูลในด้านการปฏิบัติการตามโครงการ เพื่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.3 จัดตามประเมินความสำเร็จของโครงการในรูปผลโดยตรงของโครงการและผลกระทบของโครงการ ทั้งในด้านพฤติกรรม สังคมและประสิทธิภาพในการผลิต

2.4 สนับสนุนงานด้านการเรียน การสอน การวิจัย การบริหารและการบริการภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. การจัดระบบบริหารการพัฒนาชนบท

ในการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ นอกจากจะมีการจัดองค์การตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ดังกล่าวมาแล้วยังได้มีการจัดระบบการบริหารการพัฒนาชนบทใหม่โดยนำเอา "ระบบแผน" มาใช้แทน "ระบบโครงการ" ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการประเมินผลการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาซึ่งปรากฏว่า การดำเนินงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมีความซ้ำซ้อนทั้งในด้านกิจกรรมและพื้นที่ กล่าวคือ แต่ละหน่วยงานต่างก็จัดทำโครงการของหน่วยงานขึ้นมาทำให้การบริหารโครงการมีลักษณะเป็นเอกเทศและขาดการสนับสนุนซึ่งกันและกัน ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) ได้เคยประเมินผลความเสียหายและสูญเสียของ "ระบบโครงการ" ว่ามีอยู่ 3 ประการคือ¹³ ทำให้ขาดพลังในการใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนา ทำให้ขาดความสามารถที่จะขยายความรู้และเทคนิคลงไปในพื้นที่อย่างเหมาะสมกับพื้นที่ที่แตกต่างกัน และทำให้ขาดระบบการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทของประชาชน

ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการนำเอาการบริหารการพัฒนาโดย "ระบบแผน" มาใช้ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยย่อ 3 ประการ คือ¹⁴

¹³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, คู่มือระบบบริหารการพัฒนาชนบท (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ยูไนเต็ด โปรดักชั่น, ม.ป.ป.), หน้า 3.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

1. ระบบการทำงานแบบร่วมมือกันระหว่างสาขา (Inter-Sectoral) ทุกระดับของการพัฒนาชนบท
2. ระบบการทำงานซึ่งเชื่อมระดับต่าง ๆ ของการพัฒนาชนบท คือ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ชาติ เข้าด้วยกัน
3. ระบบการทำงานที่จัดการเสริมสร้างความสามารถในการช่วยเหลือตนเองของประชาชนชนบทเป็นเป้าหมายร่วมกันของทุกฝ่ายและทุกระดับ

สาระสำคัญของ 3 ประการนี้ถูกกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ซึ่งมีสาระสำคัญกำหนดให้มืองค์กรหลักในการบริหารการพัฒนาชนบทในแต่ละระดับและกำหนดบทบาทขององค์กรเหล่านั้นอย่างเด่นชัด ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการวางแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี 2525 มีสาระสำคัญกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และแผนพัฒนาอำเภอเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกำหนดให้มีการแบ่งแผนพัฒนาในระดับภูมิภาคออกเป็น 2 บท 4 หมวด คือ บทที่หนึ่งว่าด้วยโครงการตามนโยบาย ประกอบด้วย หมวดโครงการพัฒนาชนบทยากจน หมวดโครงการ กสช. หมวดโครงการพัฒนาความมั่นคงและหมวดโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ บทที่สองว่าด้วยโครงการตามกระทรวงหลัก ประกอบด้วย หมวดโครงการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หมวดโครงการกระทรวงศึกษาธิการ หมวดโครงการกระทรวงมหาดไทย และหมวดโครงการกระทรวงสาธารณสุข พร้อมกับกำหนดวิธีการ ขั้นตอนและหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรการพัฒนาชนบทระดับภูมิภาคในการวางแผนพัฒนาจังหวัด และในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีกับแผนกระทรวง พ.ศ. 2525 กำหนดให้กระทรวงหลักจัดทำกรอบนโยบายการประสานแผนประจำปีให้จังหวัดใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี และกำหนดให้กระทรวงพิจารณาจัดสรรงบประมาณและโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

จากการบริหารการพัฒนาชนบทโดยระบบแผนได้มีการกำหนดเจตนารมณ์โดยส่วนรวมขึ้น เพื่อช่วยขึ้นการปฏิบัติของข้าราชการและประชาชนให้เกิดการประสานงานขึ้น โดยมีสาระสำคัญ 3 ประการคือ¹⁵

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

1. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นในการเป็นผู้วิเคราะห์ปัญหาและเลือกโครงการของรัฐ ที่ต้องการสำหรับแก้ปัญหาในหมู่บ้านชนบทของตน
2. ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมมือกันดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปรับปรุงด้วยตนเองได้ และให้ความสำคัญในการสนับสนุนประชาชนที่ยากจนให้ทั่วถึงมากที่สุด
3. ให้กระทรวงหลักทั้ง 4 ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดตั้งแต่ระดับตำบล เพื่อให้ผลงานของโครงการถึงมือของประชาชนรวดเร็วขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้นและลดความซ้ำซ้อนสูญเสียเปล่าในการปฏิบัติงานของรัฐ

เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติตอบสนองต่อเจตนารมณ์ 3 ประการดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) จึงได้กำหนดหลักการประสานงานในทางปฏิบัติขึ้น 10 ข้อดังต่อไปนี้¹⁶

1. คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านหรือคณะกรรมการ อพป. เป็นผู้เสนอปัญหาให้สภาตำบลกำหนดความต้องการโครงการของรัฐที่สอดคล้องกับปัญหาและสภาพของท้องถิ่นโดยความช่วยเหลือและสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงในระดับตำบล (คปต.)
2. กระทรวงหลักทั้ง 4 กำหนดกรอบนโยบายและลักษณะงานของตน ตลอดจนความสามารถทางเทคนิคและการเงินในการพัฒนาชนบทจากส่วนกลางให้แก่แต่ละจังหวัดทราบอย่างชัดเจน
3. จังหวัดเป็นจุดประสานระหว่างข้อ 1. กับข้อ 2. ในรูปแบบซึ่งจังหวัดจัดทำเป็นประจำทุกปี โดยให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอและกิ่งอำเภอเป็นองค์กรที่กลั่นกรองโครงการในด้านลำดับความสำคัญและการพิจารณาด้านวิชาการ
4. กระทรวงทั้ง 4 พิจารณาและตอบแผนจังหวัดล่วงหน้าก่อนเริ่มปีงบประมาณ
5. กำหนดพื้นที่ปฏิบัติการตามโครงการต่าง ๆ ให้ทุกระดับทำให้เสร็จก่อนเริ่มปีงบประมาณ
6. ให้แผนทุกระดับจากส่วนกลาง จังหวัด อำเภอและตำบล เกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเป็นระบบเดียวกัน
7. ความคมการใช้งบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการตามข้อ 5. ที่กระทรวงและจังหวัดตกลงกันแล้วและให้จังหวัดเป็นผู้บริหารงบประมาณ
8. ให้ทุกระดับใช้วิธีประสานงานระหว่างกระทรวงทั้ง 4 อย่างใกล้ชิดเพื่อสนับสนุนแผนซึ่งสภาตำบลกำหนดขึ้นตามข้อ 1.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

9. สนับสนุนบทบาทและภารกิจของสภาตำบลในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา
อย่างต่อเนื่องเมื่อโครงการของรัฐสิ้นสุดลง

10. สนับสนุนให้เกิดระบบข้อมูล การติดตามและประเมินผลในทุกๆระดับ

ผลจากการจัดองค์กรและระบบการบริหารการพัฒนาชนบทใหม่ตามระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นความพยายามในการปรับปรุงองค์การบริหารการพัฒนา
ชนบทในรูปคณะกรรมการให้มีเอกภาพ ประสิทธิภาพและสมรรถภาพในการบริหารงานพัฒนาชนบท
ตามนโยบายของรัฐบาลให้มากขึ้น ซึ่งอาจกล่าวเปรียบเทียบโดยสรุปถึงการปรับปรุงดังกล่าวว่ามี
ข้อแตกต่างไปจากแบบเดิมหลายประการ¹⁷ ดังปรากฏในตารางที่ 3

17. ปธาน สุวรรณมงคล, อ้างแล้ว, หน้า 135-137.

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบการจัดองค์กรและระบบการบริหารระหว่างการพัฒนาชนบทแบบใหม่กับแบบเดิม

การจัดองค์กรและระบบการบริหาร พัฒนาชนบทแบบใหม่	การจัดองค์กรและระบบการบริหาร พัฒนาชนบทแบบเดิม
<ol style="list-style-type: none"> 1. เน้นให้เห็นถึงความพยายามที่จะให้เกิดเอกภาพในการบริหารการพัฒนาชนบทภายใต้องค์กรเดียวโดยตลอดทุกระดับ (Single Line Organization) 2. มีการกำหนดองค์กรและผู้แทนในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ทำหน้าที่ประสานโครงการในแต่ละหมวดอย่างชัดเจน 3. มีการกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาชนบทมากขึ้น โดยกำหนดให้กรมรับผิดชอบในการตั้งเป้าหมายให้จังหวัดและจังหวัดเป็นผู้เลือกพื้นที่คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านเสนอต่อสภาตำบลและผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการพัฒนาอำเภอหรือคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ 4. กำหนดให้จังหวัดเป็นจุดประสานระหว่างนโยบาย แผนงานโครงการของรัฐบาลกับปัญหาความต้องการของท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องต่อกันโดยใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือประสาน 5. มีการประสานแผนตำบล แผนอำเภอ แผนจังหวัดและแผนชาติเข้าด้วยกัน โดยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการประสานในแต่ละระดับ 6. มีการกำหนดพื้นที่ดำเนินการก่อนการเริ่มปีงบประมาณ 7. มีการกำหนดระบบการวัดประเมินผลที่ชัดเจนและเป็นระบบ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีความหลากหลายในองค์กรที่รับผิดชอบการบริหารการพัฒนาชนบท 2. ไม่มี 3. กรมรับผิดชอบทั้งในการกำหนดเป้าหมายและพื้นที่ 4. แผนพัฒนาจังหวัด 5. ขาดการประสานงานเชื่อมโยงในแต่ละระดับ 6. กำหนดพื้นที่ดำเนินการหลังจากเริ่มปีงบประมาณ 7. ไม่มี

ผลการดำเนินงานในการพัฒนาชนบทในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ปรากฏผลเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง ดังตัวอย่างที่เห็นได้จากผลการดำเนินงาน เมื่อพิจารณาทางด้านรายได้ และการมีงานทำก็จะพบว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ปรับปรุงวิธีการดำเนินงานตามโครงการของกระทรวง เพื่อก่อให้เกิดการมีงานทำในฤดูแล้ง ทำให้ปี 2527 เกิดการมีงานทำเป็นจำนวน 4.7 แสนคน ปี 2528 จำนวน 6.1 แสนคน และปี 2529 จำนวน 8.6 แสนคน และในเรื่องอัตราค่าจ้างได้มีแนวโน้มในทางที่ดีขึ้น โดยหมู่บ้านที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งเคยต่ำกว่า 35 บาทต่อวัน เพิ่มสูงขึ้นมากกว่า 50 บาทต่อวัน ในปี 2527 มี 5,087 หมู่บ้านเพิ่มขึ้นเป็น 9,948 หมู่บ้านในปี 2529 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือและภาคใต้ อันจะเป็นการช่วยลดช่องว่างของความแตกต่างในเรื่องรายได้ของประชาชนในระหว่างภาค และระหว่างเขตเมืองกับชนบทได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในเรื่องคุณภาพชีวิตก็พบว่า ได้มีการก่อสร้างโรงพยาบาลอำเภอครบทุกอำเภอ สถานีอนามัยตำบลครบทุกตำบล จัดตั้งกองทุนยา 10,592 แห่ง และดำเนินงานโครงการผลิตอาหารเพื่อโภชนาการทำให้ลดจำนวนเด็กขาดสารอาหารซึ่งเคยมีจำนวนมากให้เหลือเพียงร้อยละ 28 ของจำนวนเด็กทั้งหมด เป็นต้น¹⁸

จ. การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ยังคงสืบทอดแนวความคิดการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยมีการแก้ไขปรับปรุงและเพิ่มเติมในบางประเด็น ลักษณะเด่นของการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือ มุ่งเน้นให้มีการขยายขอบเขตของการพัฒนาชนบท ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และมุ่งเน้นให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองและชุมชนให้มากขึ้น เพื่อลดบทบาทและกิจกรรมทางภาครัฐลง ในส่วนที่ประชาชนสามารถจะดำเนินการเองได้และช่วยตนเองได้ ทั้งนี้ โดยได้กำหนดกลยุทธ์การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไว้คือ¹⁹

1. ดำเนินการพัฒนาโดยยึดปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก มุ่งแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและความต้องการของประชาชน โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดกำหนดพื้นที่เป้าหมายของตนเอง

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, "ผลการดำเนินงานพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-ต้นแผนฯ ฉบับที่ 6 ในรอบ 7 ปี (พ.ศ. 2525-2531)" (ม.ป.ท., สิงหาคม 2531), หน้า 2-3. (อัคราเนา)

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, แผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534), หน้า 2 และหน้า 10.



2. มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกพื้นที่ คือ พื้นที่ล้าหลังในการพัฒนาพื้นที่พัฒนาในระดับปานกลาง และพื้นที่ที่มีความก้าวหน้าในการพัฒนาให้ยกระดับขึ้น โดยรัฐจะทุ่มเททรัพยากรในเขตพื้นที่ล้าหลังและปานกลางเป็นหลัก ขณะเดียวกันจะสนับสนุนภาคเอกชนมาลงทุนในเขตก้าวหน้าให้มากขึ้น

3. เน้นการผูกกำลังระหว่างหน่วยงานของรัฐและระหว่างรัฐกับเอกชนและประชาชน เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานของชุมชนในชนบทควบคู่ไปกับการสนับสนุนทางด้านการผลิต การเพิ่มรายได้ และการมีงานทำ โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับท้องถิ่น

4. สนับสนุนบทบาทองค์กรประชาชนและประชาชนในการตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเองและชุมชน เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษาวิจัยในครั้งนี้ พบว่ายังไม่มีรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารงานของ ศปช.จ. ทั้งนี้ อาจเนื่องจาก ศปช.จ. เพิ่งจัดตั้งขึ้นมาไม่นาน แต่อย่างไรก็ตามมีรายงานศึกษาวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาชนบทอยู่บ้างพอสมควร ที่อาจสามารถนำมาประยุกต์ใช้และก่อให้เกิดประโยชน์กับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้เป็นบางส่วน ดังต่อไปนี้คือ

ประธาน สุวรรณมงคล²⁰ ได้ศึกษาวิเคราะห์การจ้องจัดการเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วยพบว่า รูปแบบการจ้องจัดการระบบราชการที่จะบริหารงานพัฒนาชนบทให้บรรลุความสำเร็จ โดยการดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาได้นั้น จะต้องมีรูปแบบการจ้องจัดการแบบกระจายอำนาจ และนอกเหนือจากการมีรูปแบบการกระจายอำนาจแล้วยังจะต้องมีลักษณะสำคัญอีกหลายประการคือ องค์กรนั้นจะต้องมีเอกภาพในการนำนโยบาย แผน และโครงการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ ต้องมีระบบการประสานงานที่ดี มีกลไกในการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์กรต้องมีคุณสมบัติและความสามารถที่เหมาะสม รวมทั้งหากองค์กรนั้นมีการจ้องจัดการในรูปคณะกรรมการด้วยแล้ว ก็จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก (Staff) ที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการที่ดีด้วย

²⁰ ประธาน สุวรรณมงคล, อ้างแล้ว, หน้า 20-27.

นอกจากนี้ ปธาน สุวรรณมงคล²¹ ยังได้ศึกษาวิเคราะห์การจัดองค์การการบริหาร การพัฒนาชนบทแนวใหม่ตามระบบ กษช. โดยในส่วนของ การจัดองค์การระดับจังหวัดคือ กพจ. นั้น ปธาน ได้วิเคราะห์ว่ามีเพียงการตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) เพียง คณะเดียวเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ในระดับจังหวัดมีความจำเป็นต้องมีการแบ่งงานและความรับผิดชอบ ในหลาย ๆ ด้านจากที่ส่วนกลางมอบหมายให้มาดำเนินการ ดังนั้น ปธานจึงได้เสนอแนะว่าการ จัดองค์การการพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด นอกจากจะมี อกช. แล้ว กพจ. ควรแต่งตั้งคณะ อนุกรรมการที่จำเป็นเพิ่มเติม เช่น คณะอนุกรรมการที่ดิน คณะอนุกรรมการติดตามและ ประเมินผล และคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การพัฒนาชนบท เป็นต้น

ไพรัตน์ เดชะรินทร์²² ซึ่งเคยมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการพัฒนาชนบท ได้แสดง ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารการพัฒนาชนบท สรุปได้ว่า

1. การบริหารงานโครงการพัฒนาชนบทมีปัญหาด้านการประสานงานเพราะ ข้าราชการในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ยังมีแนวโน้มที่จะรับผิดชอบต่อกรมและกระทรวง แทนที่จะมี ความรับผิดชอบต่อประชาชน ต่ออำเภอ หรือจังหวัดที่ตนสังกัดอยู่ เพราะระบบการแต่งตั้ง โยกย้ายและการให้ความดีความชอบเป็นเรื่องของกรมเจ้าสังกัด

2. ข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอได้รับการแต่งตั้งและส่ง ไปประจำทำงานโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน การสับเปลี่ยนโยกย้ายข้าราชการเป็นไปตาม ความเหมาะสมของตัวบุคคล และหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันของกรมหรือหน่วยงานของเจ้าสังกัด ซึ่ง เป็นเหตุให้ขาดความต่อเนื่องของโครงการ

3. ข้าราชการในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ขาดความรับผิดชอบและความเอาใจใส่อย่าง แท้จริงต่อโครงการพัฒนา จึงไม่ใช้กำลังความสามารถอย่างเต็มที่ เพราะระบบการลงโทษ และการให้ค่าตอบแทนในราชการไม่จริงจังพอ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน²³ ได้สรุปผลรายงานการตรวจสอบการดำเนินงานตาม แผนพัฒนาชนบทประจำปีงบประมาณ 2526 พบว่าโครงการพัฒนาชนบทยากจนมีปัญหาต่าง ๆ ดัง ต่อไปนี้

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

²² ไพรัตน์ เดชะรินทร์, การบริหารงานพัฒนาชนบท (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 141 และ 173.

²³ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กองวิชาการ, "สรุปผลรายงานการตรวจสอบการ ดำเนินงานแผนพัฒนาชนบทยากจนประจำปีงบประมาณ 2526" (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 5-9. (อัสสึนา)

1. การจัดสรรงบประมาณล่าช้า ทำให้การดำเนินงานตามโครงการไม่บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
2. การจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่จัดสรรให้เท่ากันทุกท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงความต้องการอย่างแท้จริง
3. การขาดแคลนเจ้าหน้าที่และพาหนะ ในการออกปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ของโครงการ
4. การขาดการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างอำเภอ จังหวัด และส่วนกลาง

ผดุง อารยะวิญญู และคณะ²⁴ ได้ศึกษาปัญหาการบริหารการพัฒนาชนบทขององค์กรในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับผู้อำนวยการโครงการ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล จนถึงระดับหมู่บ้าน พบว่า ปัญหาในการบริหารการพัฒนาชนบทขององค์กรระดับจังหวัดและระดับอำเภอมีปัญหามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับระดับอื่น ๆ และเมื่อพิจารณาปัญหาของการบริหารการพัฒนาชนบทในแต่ละด้าน ซึ่งได้แก่ การวางแผน การจัดรงบประมาณ การวินิจฉัยสั่งการ การประสานงาน การควบคุมและปฏิบัติตามนโยบาย และการประเมินผลนั้นพบว่า ปัญหาด้านการวางแผนมีปัญหามากกว่าด้านอื่น รองลงมาคือปัญหาด้านการประสานงาน

ประสิทธิ์ คำราชย์ และคณะ²⁵ ได้ศึกษาปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยได้รวบรวมความคิดเห็นของประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษเกี่ยวกับปัญหาและวิธีการแก้ไขในเรื่องนโยบายการบริหารงานบุคคลของแต่ละกระทรวง และการปรับปรุงตัวผู้บริหารงานบุคคลในระดับจังหวัด อำเภอและตำบลของทั้ง 4 กระทรวงหลัก ซึ่งพบว่า ข้อเสนอแนะประการหนึ่งคือ มีการเสนอแนะให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานระดับจังหวัดขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานโครงการพัฒนาชนบทและประสานการบริหารงานบุคคลเข้าด้วยกันและให้ดำเนินการพร้อมกันไป โดยให้อำนาจเต็มแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

²⁴ ผดุง อารยะวิญญู และคณะ, "ปัญหาในการบริหารการพัฒนาชนบทของรัฐบาล" (เอกสารรายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงาน ก.พ., 2528), หน้า 100 และ 103.

²⁵ ประสิทธิ์ คำราชย์ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 93 และ 106.

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ²⁶ ได้ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาชนบทฯ 2525 และได้พบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ โดยปัญหาหนึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานคือ ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยปัญหาดังกล่าวพบว่ามีตั้งแต่ระดับกระทรวงลงไปถึงระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล โดยเฉพาะระดับจังหวัดซึ่งเป็นจุดประสานแผนงานที่สำคัญ พบว่ายังขาดการประสานงานทั้งโครงการซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงเดียวกันและการประสานกับโครงการอื่น ๆ ซึ่งอยู่ต่างกระทรวง ประเด็นสำคัญเป็นเพราะในแต่ละกระทรวงยังขาดผู้แทนที่ชัดเจนในระดับจังหวัด แต่ละโครงการจะขึ้นตรงต่อกรมเจ้าสังกัด ดังนั้นในการปฏิบัติงานจึงมักจะรายงานขึ้นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย²⁷ ได้ศึกษาถึงปัญหาและแนวทางในการบริหารการฝึกอบรมด้านการสนับสนุนวิชาการ (Non-Technical Training) เพื่อการพัฒนาชนบท และได้พบว่า การฝึกอบรมด้านการสนับสนุนวิชาการเพื่อพัฒนาชนบทยังคงมีปัญหาอยู่มาก โดยเฉพาะปัญหาเรื่องขาดความเป็นเอกภาพและการประสานงานด้านการฝึกอบรม ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบททั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขาดการกำหนดแนวทางในการฝึกอบรมเพื่อการพัฒนาชนบท ซึ่งในเรื่องนี้คณะผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขออกเป็นหลายขั้นตอน แต่ขั้นตอนหนึ่งที่คณะผู้วิจัยได้เน้นย้ำว่ามีความสำคัญมากเป็นพิเศษคือ ควรมีการประสานแผนปฏิบัติการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาชนบทในระดับจังหวัดขึ้น โดยการจัดตั้งองค์กรประสานงานด้านการฝึกอบรมในระดับชาติและระดับกระทรวง รวมทั้งการตั้งคณะทำงานขึ้นในระดับจังหวัดด้วย โดยเฉพาะคณะทำงานระดับจังหวัดจะต้องรับผิดชอบ โดยเร่งด่วน ซึ่งในเรื่องนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าในโครงสร้างของ สปช.จ.ก็ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมา 5 คณะ โดยคณะทำงานคณะหนึ่งมีชื่อว่า "คณะทำงานบริหารและประสานการฝึกอบรม" ด้วย

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ โดยความ

²⁶ เมธินี พนมฤทธิ, "ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานของเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลักระดับปฏิบัติการในการจัดการศึกษานอกระบบเขตพชนบท : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการโคราชพัฒนา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2529), หน้า 29.

²⁷ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "รายงานผลการศึกษาเรื่อง แนวทางการปรับปรุงการฝึกอบรมด้านสนับสนุนวิชาการเพื่อพัฒนาชนบท" (เอกสารรายงานผลการวิจัยหมายเลข 4 เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ตุลาคม 2529), หน้า 2-10.

ช่วยเหลือทางการเงินจากหน่วยแผนงานพัฒนาแห่งองค์การสหประชาชาติ (UNDP) ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยดำเนินโครงการศึกษาปรับปรุงระบบการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ทุกระดับ ตั้งแต่วันที่ 8 สิงหาคม 2528 ถึงวันที่ 7 สิงหาคม 2529²⁸ ผลการศึกษาระบบการบริหารการพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด สามารถสรุปปัญหาสำคัญและข้อเสนอแนะการปรับปรุงการบริหารงานพัฒนาชนบทได้ดังนี้

สภาพปัญหา คณะกรรมการพัฒนาระดับจังหวัด (กพจ.) และคณะอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) ยังไม่ได้ปฏิบัติงานในลักษณะขององค์กรกลางการบริหารงานพัฒนาชนบทระดับจังหวัด ปัจจุบันระดับจังหวัดมีคณะกรรมการที่รับผิดชอบการพัฒนาชนบทหลายคณะ ในการปฏิบัติงานยังขาดการประสานงานกัน นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ กพจ. และ อกช. ขาดหน่วยงานและบุคลากรประจำฝ่ายเลขานุการที่ทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด

ข้อเสนอแนะ

1. เพื่อก่อให้เกิดเอกภาพในการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด ควรให้ กพจ. เป็นองค์กรเดียวในระดับจังหวัดที่รับผิดชอบการพัฒนาชนบททุกโครงการในจังหวัด
2. ควรปรับปรุงโครงสร้างกรรมการ อกช. โดยให้ปลัดจังหวัดเป็นรองประธาน อกช. เพื่อช่วยเหลือ อกช. ในการกำกับการบริหารงานพัฒนาชนบทในระดับอำเภอ ตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. กชช. ควรกำหนดปฏิทินการปฏิบัติงานประจำปีของ กพจ. และ อกช. ให้ชัดเจน
4. เพื่อให้ กพจ. และ อกช. สามารถปฏิบัติงานการพัฒนาชนบทระบบ กชช. อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจัดตั้งศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กพจ. และ อกช. และประสานการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับจังหวัด

กระทรวงมหาดไทย²⁹ ได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยทุกเขตและ

²⁸ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "รายงานผลการศึกษาเรื่อง ระบบการบริหารการพัฒนาชนบท" (เอกสารรายงานผลการวิจัยหมายเลข 2 เล่ม 1 เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ตุลาคม 2529), หน้า 3-4.

²⁹ กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, "รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น, ครั้งที่ 4/2530," 24 ธันวาคม 2530.

เจ้าหน้าที่ออกไปติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายการพัฒนาชนบทในเรื่องการจัดตั้ง ศปช.จ. พบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของ ศปช.จ. ที่สำคัญหลายประการคือ

1. ปัญหาเรื่องงบประมาณ ปัจจุบันการดำเนินงานต้องเจียดจ่ายจากงบประมาณที่สำนักงานจังหวัดได้รับ ซึ่งไม่เพียงพออยู่แล้วทำให้การปฏิบัติงานของ ศปช.จ. ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
2. ปัญหาเรื่องอัตรากำลังของ ศปช.จ. เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานใน ศปช.จ. แต่งตั้งจากหน่วยงานของกระทรวงหลักในจังหวัดซึ่งมีภารกิจประจำที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้งเจ้าหน้าที่ยังขาดความเข้าใจในวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานของ ศปช.จ. และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่ให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือกับ ศปช.จ. อย่างเต็มที่
3. ปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนขององค์กรในการปฏิบัติงานระหว่าง อกช. กับ ศปช.จ. ซึ่งมีความซ้ำซ้อนกันทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่และตัวบุคคล
4. ปัญหาเรื่องสถานที่ปฏิบัติงานของ ศปช.จ. ที่ยังไม่มีสถานที่ตั้งของ ศปช.จ. อย่างแน่นอนและถาวรทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว