

บทที่ 7



## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ได้กล่าวถึงความจำเป็นของความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่เริ่มมีข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ พ.ศ. 2493 และการดำเนินงานในการบริหารงานความช่วยเหลือได้กระทำโดยกรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลไทย เป็นศูนย์กลางติดต่อให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการและองค์การฝ่ายไทยกับหน่วยงานที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการในนามของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา คือ องค์การบริหารวิเทศกิจ (USOM) การขอรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกานี้ต่างกับการขอรับความช่วยเหลือจากแหล่งอื่น ๆ เช่น แผนการโคลัมโบ สหประชาชาติ ฯลฯ เพราะรัฐบาลไทยจะต้องหาเงินบาทเพื่อเป็นงบประมาณสมทบ (Counterpart Fund) สำหรับไว้ใช้จ่ายในโครงการความช่วยเหลือส่วนหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายผู้เชี่ยวชาญ (Trust Fund) และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการ (Project Account Fund) นอกเหนือจากความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากสหรัฐอเมริกาที่คิดเป็นเงินเหรียญในรูปผู้เชี่ยวชาญ ทุน และวัสดุอุปกรณ์ และการปฏิบัติงานค้ำหนุนการเงินของโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการและตามระเบียบเงินทุนสมทบ

ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาทางด้านการเกษตรนั้นได้ว่าเป็นความช่วยเหลือที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม การเกษตรจึงมีบทบาทสำคัญและอยู่ในลำดับแรก (First Priority) ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสมอมา และสหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นแหล่งที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยมากที่สุดตลอดระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา สำหรับความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาสาขาการเกษตร

ในระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 สูงถึง ร้อยละ 52.3 และเริ่มลดลงมาเป็นร้อยละ 27.0 รองจากสหประชาชาติ คือร้อยละ 30.8 ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 อย่างไรก็ตาม การที่เราจะดูว่าความช่วยเหลือจำนวนหนึ่ง ๆ มีปริมาณมากหรือน้อยนั้นไม่สำคัญเท่ากับกรณีที่เราจะใช้ความช่วยเหลืออย่างไรจึงจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเกษตรมากที่สุด ซึ่งปัญหาที่สำคัญ ๆ ในการพัฒนาเกษตร ของประเทศไทยพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. ปัญหาค่าเงินทุน เงินทุนนับว่าเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะความจำเป็นในการขยายกำลังการผลิตเพื่อที่จะเร่งผลผลิตทางการเกษตรเพื่อการส่งออก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการยกระดับทางเศรษฐกิจของเกษตรกร และช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลย์ทางการค้า ตามนโยบายขั้นพื้นฐานของแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจนั้น ต้องอาศัยเงินทุนเป็นจำนวนมาก

2. ปัญหาค่าวิชาการ ในการขยายกำลังการผลิตเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความก้าวหน้าในทางวิชาการ เข้าช่วย ซึ่งรวมทั้งเร่งการผลิตสินค้าบางกลุ่มซึ่งได้รับการเลือกแล้วว่ามีความต้องการ ของตลาด การปรับปรุงสินค้าหลัก การปรับปรุงในด้านการศึกษา และการทดลอง บริการด้านการส่งเสริม การปรับปรุงทรัพยากร และโครงสร้างของการชลประทาน การป้องกันกำจัดศัตรูพืช การเร่งพัฒนาสินค้ากึ่งอุตสาหกรรม และช่องทางด้านการตลาดอื่น ๆ

ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาในด้านเกษตร เป็นการแก้ปัญหาในการพัฒนาการเกษตรที่สำคัญของประเทศไทยทั้ง 2 ด้าน โดยเน้นโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งโครงการพัฒนาการเกษตรส่วนใหญ่จะไม่มีรายได้ของโครงการโดยตรง แต่เป็นโครงการที่จะช่วยให้รายได้ของเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากโครงการเพิ่มขึ้นอีกต่อหนึ่ง จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นรายได้ทางอ้อมของโครงการซึ่งจะบังเกิดผลในระยะยาว

สำหรับปัญหาในด้านการเงินของโครงการ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในการรับความช่วยเหลือทุกประเภท ประเทศไทยจำเป็นต้องมีงบประมาณไว้จำนวนหนึ่ง

เพื่อใช้จ่ายในการรับความช่วยเหลืออยู่เสมอ เพราะตามความตกลงว่าด้วยความ  
 ร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลหรือองค์การให้ความ  
 ช่วยเหลือต่าง ๆ นั้น มีสัญญาข้อหนึ่งระบุไว้อยู่เสมอว่า รัฐบาลไทยจะคงเป็นผู้ออก  
 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในส่วนที่เป็นเงินบาท ฉะนั้นในการขอความช่วยเหลือจาก  
 ต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในรูปผู้เชี่ยวชาญ ทุน หรือวัสดุอุปกรณ์ เราจะต้องมีงบประมาณ  
 เตรียมรับความช่วยเหลือเหล่านี้ไว้ นอกจากนี้ในการรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา  
 ได้มีปัญหาเรื่องเงินทุนสมทบเกิดขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทย โดยเฉพาะ  
 เงินทุนสมทบที่เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการ (Project Account  
 Fund) เพราะค่าใช้จ่ายของผู้เชี่ยวชาญเป็นค่าใช้จ่ายที่ตายตัว ไม่มีทางประหยัดได้  
 แต่สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการนั้น เป็นรายการที่ควรหาทางประหยัด  
 ได้และเป็นเรื่องที่ควรประหยัดมากที่สุด เพราะสิทธิการใช้จ่ายเงินทุนสมทบของส่วนราชการ  
 ต่าง ๆ จะสิ้นสุดลงพร้อมกับความช่วยเหลือ วัตถุประสงค์ของการใช้เงินทุนสมทบ  
 ประเภทนี้คือ เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานโครงการ ชันทดลองและริเริ่ม  
 และบางโครงการก็เป็นโครงการที่เร่งด่วนต้องขอความช่วยเหลือ แต่มีอยู่บ่อยครั้งที่  
 ส่วนราชการต่าง ๆ เห็นเงินทุนสมทบเป็นงบสำรองสำหรับงบประมาณประจำ และ  
 ประกอบกับเงินทุนสมทบมีความคล่องตัว (Flexibility) มากกว่า อันเป็นการผิด  
 หลักการใช้จ่ายเงินทุนสมทบอย่างยิ่ง โครงการต่าง ๆ จึงมิได้รับเร่งวางแผนและดำเนินการ  
 ตามวัตถุประสงค์ให้สำเร็จตามเป้าหมายภายในงบประมาณที่ได้รับ มักจะปล่อยให้เงิน  
 กว่าโครงการประจำขาดเงินงบประมาณลงจึงหันมาดำเนินการใช้เงินจากโครงการ ความ  
 ช่วยเหลือบ่อย ๆ จึงทำให้แต่ละปีดำเนินงานไม่ทันต้องเหลือเงินนำส่งคืนกรมวิเทศสหการ  
 ปีละมาก ๆ งบประมาณเงินทุนสมทบนี้เรียกได้ว่าเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานขั้นทดลอง  
 ของโครงการ เพราะบางโครงการยังไม่เคยดำเนินการ แต่ก่อนจะดำเนินการก็  
 ต้องมีการดำเนินการขั้นทดลองก่อน รัฐบาลไม่มีเงินทุนพอจะใช้จ่ายในโครงการขั้น  
 ทดลอง เพราะเกือบทุกโครงการต้องให้ผู้เชี่ยวชาญ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก  
 จึงต้องอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศดำเนินการขั้นทดลองก่อน หากได้ผลดีและ

เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติสมควรที่รัฐบาลต้องดำเนินการต่อไป ก็จะได้มุ่งไปสู่งานประจำของรัฐบาลต่อไป และงบประมาณประจำก็จะเข้าแทนที่เป็นการรับงานมาเป็นส่วนหนึ่งของงานประจำของชาติ เพื่อพัฒนาประเทศให้ก้าวต่อไป ฉะนั้นเจ้าของโครงการที่เคยใช้เงินทุนสมทบอย่างฟุ่มเฟือย เมื่อถึงเวลาที่ความช่วยเหลือสิ้นสุดลงแล้วปัญหาทางการเงินก็จะเกิดขึ้น เพราะไม่มีเงินงบประมาณให้ใช้ในโครงการที่จะต้องริเริ่มใหม่หรือโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต่อไป

จากปัญหาด้านการเงินเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโครงการต่าง ๆ และข้อเสนอแนะบางประการที่กล่าวไว้แล้วในบทก่อน แสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพและความสามารถในการบริหารงานการเงินยังไม่ดีเท่าที่ควร ซึ่งพอจะสรุปปัญหาต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ ปัญหาเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณของโครงการไม่ละเอียดชัดเจนพอ ทำให้การตีความหมายผิดพลาด เจ้าหน้าที่ด้านการบัญชีและการเงินไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านเงินทุนสมทบ และระเบียบเงินทุนสมทบประกอบด้วยอยู่ในฐานะลูกจ้างชั่วคราวของโครงการ บางครั้งการบรรจุตำแหน่งของงานไม่ตรงกับวุฒิ รวมทั้งอัตราการเข้าออกงานสูง เป็นเหตุให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง เกิดความล่าช้าและผิดพลาดต่าง ๆ นอกจากนี้การควบคุมภายในเกี่ยวกับการรับ-จ่ายเงินไม่รัดกุมพอ ทำให้มีเงินรั่วไหลและใช้ผิดวัตถุประสงค์ของโครงการ ระบบการจัดเก็บเอกสารใบสำคัญไม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ดีพอ การส่งรายงานซ้ำ ขาดการติดตามเงินยืมทรงรองราชการ ขาดการควบคุมด้านพัสดุภัณฑ์ ทำให้ใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ ฯลฯ ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดข้อทักท้วงเป็นจำนวนมาก และทำให้เห็นได้ว่า โครงการต่าง ๆ ใช้ประโยชน์จากเงินทุนสมทบไม่เต็มที่ เพราะถึงแม้จะมีเป้าหมายงบประมาณกำหนดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ แน่นนอนเป็นรายปี ซึ่งโครงการมีอำนาจที่จะใช้จ่ายตามรหัสที่ระบุไว้ในการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ อยู่พร้อมแล้ว แต่ก็ปรากฏว่ามีเงินเหลือจ่ายในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ทำให้ถูกตัดงบประมาณในปีต่อไปโดยไม่จำเป็น นับว่าเป็นการเสียโอกาสที่จะใช้เงินทุนสมทบนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่โครงการพัฒนา



คานการ เกษตร ซึ่งได้เลือกสรรแล้วว่า มีลำดับความสำคัญสูงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ  
ของประเทศ และเป็นโครงการเร่งด่วนอันอาจกระทบกระเทือนถึงการพัฒนาประเทศ  
เป็นส่วนรวมได้

### ขอแนะนำในการบริหารงานการเงิน

1. การประสานงานระหว่างกรมวิเทศสหการและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง  
ในฐานะที่กรมวิเทศสหการ เป็นศูนย์กลางการติดต่อเจรจาขอรับและให้ความช่วยเหลือ  
คานเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ การประสานงานที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
ของจะเป็นปัจจัยพื้นฐานอันสำคัญที่ทำให้ประสิทธิภาพการรับและให้ความช่วยเหลือนั้น  
เกิดประโยชน์สูงสุด จึงควรจะได้สร้างกลไกการประสานงานสำหรับการบริหารงาน  
การเงินของโครงการให้มีประสิทธิภาพด้วย โดยการจกอบรมการปฏิบัติงานเกี่ยวกับ  
เงินที่ได้รับความช่วยเหลือ และระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนนั้น ๆ ให้เจ้าหน้าที่คาน  
การเงินและการบัญชีของโครงการได้เข้าใจหลักการและวิธีปฏิบัติอันถูกต้อง ก่อนที่  
โครงการรับความช่วยเหลือนั้น ๆ จะเริ่มดำเนินการ เป็นประจำทุกปีอย่างน้อยปีละครั้ง  
ซึ่งตั้งแตกรมวิเทศสหการ ได้ดำเนินงานมาอย่างไม่เคยจักให้มีการอบรมดังกล่าวแก่เจ้า-  
หน้าที่ของโครงการเลย ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญแก่การบริหารงานการเงินของ  
โครงการที่จะได้รับความช่วยเหลือต่อไปให้มากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นมาในอดีต ทั้งนี้เพราะ  
เงินเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการดำเนินงานตามโครงการ ช่วยเหลือจากต่างประเทศทุก ๆ  
คาน

2. ความพร้อมในคานกำลังคน หมายถึง ทางคานโครงการจะต้องมีเจ้าหน้าที่  
ที่มีความรู้ทางคานการเงินและการบัญชีพอสมควร เพื่อมาปฏิบัติงานคานนี้ หรือมีประ-  
การณในการบริหารงานการเงิน ซึ่งจะคงสามารถปฏิบัติงานติดต่อกันโดยไม่เปลี่ยนแปลง  
บ่อยเพื่อลดความผิดพลาดและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบัญชีและการเงินของโครงการ

3. การควบคุมภายในของโครงการ จำเป็นต้องให้มีการควบคุมภายในอย่าง  
เคร่งครัด เพื่อป้องกันความผิดพลาดคานงบประมาณ จำนวนเงินที่เบิกจากกรมวิเทศสหการ

และยอดจ่ายของโครงการในแต่ละประเภทค่าใช้จ่าย เช่น ค่านงงบประมาณ โครงการ  
 ควรปรับปรุงรายละเอียดของงบประมาณพร้อมทั้งจำนวนเงินทุกครั้งที่มีการอนุมัติให้แก้ไข  
 เปลี่ยนแปลงงบประมาณจากกรมวิเทศสหการ ตามที่โครงการขอมาเมื่อมีเหตุผลสมควร  
 และตามความจำเป็น เงินค่าใช้จ่ายโครงการที่เบิกจากกรมวิเทศสหการให้นำฝากเข้า  
 บัญชีของโครงการทันทีที่ได้รับ รายจ่ายทุกรายการต้องเป็นรายจ่ายที่ระบุไว้ในสัญญา  
 โครงการ และต้องได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการโครงการให้จ่ายได้ พร้อมทั้งกรมวิเทศ  
 สหการ ได้อนุมัติยกเบิกสำหรับรายจ่ายนั้น ๆ ให้เข้าบัญชีธนาคารของโครงการไว้แล้ว  
 และการจ่ายเงินทุกรายการต้องจ่ายเป็นเช็คชื่อกรมวิเทศสหการ ให้มีการตรวจสอบเงินที่เหลืออยู่ใน  
 ธนาคาร โดยการทำงบกระทบยอดเงินคงเหลือในธนาคารทุกเดือน รวมทั้งทำทะเบียน  
 เช็คเพื่อควบคุมไม่ให้มีการจ่ายเงินที่ยังคงเหลือในธนาคาร และเตรียมดำเนินการขอ  
 เบิกเงินงวดต่อไปมายังกรมวิเทศสหการให้ทันเวลา (ปกติให้โครงการขอเบิกเงินได้  
 ปีละ 3 งวด) เพื่อไม่ให้การดำเนินงานล่าช้าหรือหยุดชะงัก โครงการสามารถควบคุม  
 ยอดงบประมาณ ยอดเบิก และยอดจ่ายได้โดยการทำรายละเอียดแยกประเภทของราย  
 การต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในสัญญาโครงการ แสดงจำนวนเงินงบประมาณ เงินที่ได้รับ  
 จากกรมวิเทศสหการ ค่าใช้จ่ายที่ใช้จ่ายไปแล้ว และยอดเงินคงเหลือของแต่ละรายการ  
 เพื่อไม่ให้เบิกเกินยอดงบประมาณหรือจ่ายเกินยอดเบิก และควบคุมการใช้จ่ายเงินของ  
 โครงการให้รัดกุมและเกิดประโยชน์เต็มตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่สุด

4. การจัดเก็บเอกสารใบสำคัญ ควรจัดให้มีระบบการจัดเก็บเอกสารที่มี  
 ประสิทธิภาพ ทั้งใบสำคัญค่าใช้จ่ายและใบสำคัญเงินยืมทรงองราชการ โดยให้เลขที่  
 เรียงตามลำดับ (Running Number) เพื่อสะดวกในการลงบัญชี การติดตามรายการ  
 ค่างชำระ การค้นหา และการตรวจสอบในภายหลัง

5. การจัดทำทะเบียน ควรให้มีการทำทะเบียนที่สำคัญ ๆ เพื่อควบคุมการ  
 บริหารงานเฉพาะค่านั้น ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ทะเบียนเช็ค ทะเบียนเงิน  
 ยืมทรงองราชการ ทะเบียนพัสดุและครุภัณฑ์ ทะเบียนค่าใช้จ่ายในรหัสต่าง ๆ

6. การติดตามและประเมินผลงานด้านการเงิน กรมวิเทศสหการ น่าจะให้มีการติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับเงินของฝ่ายไทยที่สมทบแก่งานหรือโครงการความช่วยเหลือด้วย นอกเหนือจากการประเมินผลโครงการ เฉพาะผลกระทบที่เกิดจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศของกองวิชาการ ซึ่งจะทำให้การประเมินผลของโครงการต่าง ๆ เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ทำให้สามารถทราบปัญหาและข้อเท็จจริง ทั้งในด้านการเงิน และการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติและแก้ไขสำหรับโครงการที่จะได้รับความช่วยเหลือต่อไป

สำหรับปัญหาในด้านการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของโครงการมักเกี่ยวกับปัญหาด้านวิชาการ และระบบการบริหารงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเจ้าของโครงการเอง และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะไว้อย่างประการ เช่นกัน ซึ่งทำให้ความช่วยเหลือของโครงการต่าง ๆ ด้านการเกษตร อาจกล่าวได้ว่ายังไม่ประสบผลสำเร็จร่วมกับทุนที่ลงไป เพราะมีปัญหามากมาย เช่น การไม่ประสานงานระหว่างฝ่ายวิจัยกับฝ่ายส่งเสริม การวางแผนงานการบริหารภายในของศูนย์วิจัยเกษตรฯ ไม่ดีพอ ตลอดจนปัญหาการจัดองค์การระดับกระทรวงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ขาดข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นในการวิจัย ขาดบุคลากรทั้งด้านวิจัย ส่งเสริมและสำรวจข้อมูล ปฏิบัติของเกษตรกรเกี่ยวกับความเชื่อถือที่มีต่อผลการวิจัย บริการด้านการส่งเสริมและบริการชาวตลาด ปัญหางานเข้าซ้อน ปัญหาด้านกฎหมายและปัญหาด้านสังคม ฯลฯ ซึ่งจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่าย ตั้งแต่ระดับบนสุดคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จนถึงระดับล่างสุดคือตัวเกษตรกรเอง

#### ข้อเสนอแนะในการบริหารงานด้านดำเนินงาน

1. การวางแผนและเป้าหมายให้ชัดเจน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะต้อง มีแผนงานที่แน่ชัดสำหรับโครงการต่าง ๆ ที่จะขอความช่วยเหลือ และควรใช้ความพยายามทั้งด้านทรัพยากร คน และกำลังเงินในอันที่จะปฏิบัติงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์

และเป้าหมายของโครงการ ดังนั้นการวางแผนและนโยบายต่าง ๆ จึงควรเป็นแผนงานในระยะยาว เช่น 3 - 5 ปี เพื่อให้ได้แผนงานที่รัดกุมพอสมควร ไม่ใช่เปลี่ยนแปลงงานและเป้าหมายทุกปีหรือกลับปกกลับมา ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกิดความสับสนเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบในสายการบังคับบัญชา ขอบเขตการปฏิบัติงาน ตลอดจนการตัดสินใจต่าง ๆ ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคในการบริหารงานอย่างมาก นอกจากนี้การที่โครงการไม่มีการวางแผนและเป้าหมายที่ชัดเจน ทำให้ยากที่จะประเมินผลว่าโครงการนั้น ๆ ประสบความสำเร็จจากความสำเร็จความมุ่งหมายมากน้อยเพียงไรด้วย

2. การจัดองค์การ ของกระทรวง เกษตร และ สหกรณ์ ควรให้มีการปรับปรุงระบบการประสานงานในระดับนโยบายระหว่างหน่วยงานของกระทรวง เกษตร และ สหกรณ์เสียใหม่ให้เหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดปัญหางานซ้ำซ้อน และความไม่ชำนาญงานเฉพาะอย่าง ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ จากผู้ชำนาญหรือร่วมงานกันจะช่วยลดข้อครหาความเลื่องและเพิ่มระดับความเชื่อมั่นได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด ทั้งยังเป็นการประหยัดเวลาและงบประมาณในการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติต่าง ๆ และสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นที่เชื่อถือของผู้ที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง เกษตรกร ด้วย

นอกจากนี้ การปรับปรุงในระดับนโยบายของกระทรวง เกษตร และ สหกรณ์ควรให้เป็นการแน่นอน ก็คือต้องไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อย ๆ เช่น การใช้หลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้ฐานะและความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับกันอย่างจริงจังและทั่วไปในทุกหน่วยงานของกระทรวง เกษตร และ สหกรณ์ ซึ่งจะเป็นผลดีให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ และแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานซึ่งมีมาตั้งแต่เริ่มแรกให้ถูกจุดเสียที

3. การประสานงานระหว่างหน่วยงานด้านวิจัยและด้านการส่งเสริมควรให้มีการปรับปรุงหรือจัดสร้างระบบการประสานงานในระหว่างศูนย์วิจัยเกษตรฯ กับหน่วยงานด้านการส่งเสริมการเกษตรเสียใหม่ และให้เกิดผลอย่างจริงจัง เพื่อให้มีการร่วมมือกันในระบบทางให้และทางรับ (Two - Way Communication) ใน



ระหว่างงานวิจัยและงานส่งเสริม ซึ่งจะเป็นผลให้งานวิจัยเป็นไปตามความต้องการของฝ่ายส่งเสริมและเข้าถึงปัญหาของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง ในขณะที่เดียวกันฝ่ายส่งเสริมก็จะได้นะปัญหาและอุปสรรคของการปลูกพืชเลี้ยงสัตว์ให้แก่เกษตรกร และก็มีโอกาสเข้าใจในขั้นตอนตลอดจนผลของการวิจัยมากยิ่งขึ้นด้วย

4. การขาดแคลนบุคลากร ได้แก่ผู้รับทุนซึ่งส่วนใหญ่เมื่อกลับมาแล้วมักมาปฏิบัติงานประจำที่ส่วนกลางหรือย้ายงาน ทำให้สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการเตรียมบุคลากร ไปโดยที่โครงการได้รับประโยชน์ไม่คุ้มค่าจึงควรหาทางควบคุมผู้รับทุนปฏิบัติตามสัญญาการรับทุนโดยเคร่งครัด คือให้กลับมาประจำทำงานหรือหมุนเวียนมาปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ จนครบกำหนดตามข้อมุกพัน เพื่อให้มีส่วนช่วยในการดำเนินงานของโครงการ โดยการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น ที่อยู่อาศัย เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนยานพาหนะให้อยู่ในระดับที่พอสมควร เพื่อเป็นเครื่องมื่อดึงดูดเจ้าหน้าที่ในระดับนักวิชาการให้ทำงานให้โครงการ เพราะเจ้าหน้าที่ในระดับปริญญาเอกหรือปริญญาโทซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานพอสมควรย่อมเป็นที่ต้องการของหน่วยงานอื่นและเอกชนเป็นอย่างมาก ซึ่งหากปราศจากเครื่องมื่อที่ดีแล้วเมื่อครบกำหนดการทำงานขดใช้ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อาจไม่สมัครใจทำงานต่อไปอีกได้นอกจากนี้จะต้องพยายามขจัดปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ผู้รับทุนไม่อาจจะกลับมาปฏิบัติงานตามสัญญาได้ด้วย

5. จัดให้มีการฝึกอบรม บรรยายหรือสาธิต และนิทรรศการ เผยแพร่ให้แก่เจ้าหน้าที่ด้านการส่งเสริมและเกษตรกร สำหรับงานวิจัยหรือทดลองแต่ละเรื่องไม่ว่าผลการวิจัยหรือทดลองนั้นจะออกมาเป็นบวกหรือลบ เพื่อให้สามารถนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ได้มากที่สุด สำหรับงานวิจัยที่ง่ายและเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับปัญหาที่เกษตรกรประสบอยู่ในปัจจุบันก็ควรจะได้นำออกเผยแพร่สู่เกษตรกรโดยตรง เช่น การออกเอกสาร ข่าวกการ เกษตรและข่าวตลาดทางวิทยุกระจายเสียง ซึ่งควรออกเป็นประจำทุกเดือน สำหรับข่าวการ เกษตร และประจำวันสำหรับข่าวการ ตลาด เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์และให้ถึงมือเกษตรกรโดยแท้จริง จะเห็นได้ว่าปัญหาและข้อเสนอแนะ

ทั้งหมดเท่าที่กล่าวมาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันและเกี่ยวของกันหลายฝ่าย ซึ่งจะต้องร่วมมือกันแก้ไขไปพร้อม ๆ กันทุกจุด เพื่อให้โครงการรับความช่วยเหลือสำนักงาน เกษตรมีส่วนสนับสนุนนโยบายในการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม และเป็นแนวทางให้โครงการที่จะรับความช่วยเหลือต่อไปทราบปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อย

ปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารงานความช่วยเหลือ

เพื่อให้การบริหารงานความช่วยเหลือทางก้านเศรษฐกิจและวิชาการจากต่างประเทศได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น จึงใคร่ขอสรุปปัญหาในการรับความช่วยเหลือ และเสนอแนะบางอย่างในอันที่จะช่วยให้การบริหารงานความช่วยเหลือมีประสิทธิภาพขึ้น และช่วยประกอบการตัดสินใจรับความช่วยเหลือของโครงการต่าง ๆ ในอนาคต ทั้งนี้เพราะผู้บริหารโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือมีทัศนคติหลายประการที่ทำให้เกิดผลเสียในการรับความช่วยเหลือฯ กล่าวคือ

1. คิดว่าเป็นของได้เปล่า จึงขาดความระมัดระวังในการรับ การใช้ประโยชน์ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วฝ่ายไทยต้องเสียดงบประมาณ เงินบาทสมทบค่าใช้จ่ายผู้เชี่ยวชาญ และสมทบโครงการ เป็นอันมาก ทัศนคติที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวอาจทำให้มีการทิ้งทรัพยากรและ เงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในงานที่ไม่มีความสำคัญลำดับสูงเพียงพอก็ได้
2. พยายามใช้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือในการผูกพันงบประมาณ เช่น การนำเอาข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของผู้เชี่ยวชาญมาใช้อ้างอิง เพราะคาดว่าจะเป็นที่เชื่อถือและยอมรับกันมากกว่าความเป็นของคนไทยด้วยกันเอง
3. จากผลเสียในข้อ 2 ได้ขยายตัวออกไปถึงขนาดเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยบางคนไม่ดำเนินงานด้วยตนเอง กล่าวคือมีความโน้มเอียงที่จะใช้บริการผู้เชี่ยวชาญตั้งแต่การเขียนโครงการว่า ประเทศไทยควร ขอความช่วยเหลืออะไรซึ่งเป็นการชักกับหลักการที่เหมาะสมว่า เราควร จะขอในสิ่งที่เราต้องการโดยแท้จริง

หากได้มีการแก้ไขทัศนคติของผู้บริหารโครงการความช่วยเหลือ โดยให้ผู้ที่  
 เกี่ยวข้องได้เข้าใจในความหมายของการรับความช่วยเหลือให้ถูกต้อง กล่าวคือ การ  
 รับความช่วยเหลือมิใช่จะได้นำเงินไป ผู้ให้ก็ต้องหวังประโยชน์ในบางประการ  
 อย่างน้อยที่สุดก็มีประโยชน์ทางด้านการเมือง ผู้รับก็ต้องเสียเงินงบประมาณเพื่อจะได้  
 เป็นค่าใช้จ่ายบริหารให้สิ่งที่ได้รับเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศให้ได้ผลจริงจัง  
 ต่อไป นั่นแหละความช่วยเหลือจึงจะเป็นประโยชน์จริง ๆ ต่อประเทศของผู้รับ

### กานผู้เชี่ยวชาญ

โดยทั่วไป ความช่วยเหลือในรูปผู้เชี่ยวชาญที่ให้นั้นมักจะประสบความสำเร็จ  
 เมื่อหน่วยงานของรัฐบาลได้ขอตัวมาเพื่อแก้ปัญหาลักษณะเฉพาะอย่าง ซึ่งต้องการความชำนาญ  
 ชำนาญในสาขาใดสาขาหนึ่งเป็นพิเศษ ปรากฏว่าผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ เป็นจำนวนมาก  
 ที่ต้องมาไม่ใช่เพราะว่ารัฐบาลร้องขอเป็นกรณีพิเศษ แต่เป็นเพราะเขาเป็นส่วนหนึ่ง  
 ของโครงการความช่วยเหลือซึ่งได้ตกลงไว้กับประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งผลประโยชน์อย่าง  
 อื่นภายใต้โครงการเหล่านี้ได้แก่ ความช่วยเหลือในด้านการดำเนินงานแบบให้เปล่าใน  
 รูปเครื่องมือเครื่องใช้ และทุนการศึกษา ผู้เชี่ยวชาญที่รัฐบาลไทยได้รับมาจึงถือเป็นส่วน  
 หนึ่งของ "Package Deal" เพราะว่าถ้าไม่มีผู้เชี่ยวชาญผลประโยชน์อื่น ๆ ก็จะไม่  
 ได้รับด้วย

จากประสบการณ์ของโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับความช่วยเหลือ พอจะสรุปปัญหา  
 และอุปสรรคเกี่ยวกับผู้เชี่ยวชาญได้ดังนี้คือ

1. ผู้เชี่ยวชาญแต่เพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ลงมือปฏิบัติงานวิจัยร่วมกับนักวิชาการ  
 ไทยโดยที่ส่วนใหญ่มุ่งแต่ให้คำแนะนำปรึกษาแต่ประการเดียว เพราะจำกัดการดำเนินงาน  
 ว่างกับข้อตกลงหรือสัญญาโครงการที่ตั้งขึ้นโดยประเทศผู้ให้มากเกินไป กล่าวคือ  
 จะทำงานในฐานะเป็นที่ปรึกษาทางด้านการวิจัยเท่านั้น จะไม่ลงมือทำการวิจัยเองหรือ  
 ร่วมกับเจ้าหน้าที่ไทย ซึ่งในบางครั้งมีความต้องการใช้บริการทางด้านนี้ของผู้เชี่ยวชาญ  
 ชาติเป็นอย่างยิ่ง แตกนั้นก็ได้รับการปฏิเสธ



2. ระยะเวลาปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่อยู่ในระยะต้นของโครงการ ซึ่งยังขาดเจ้าหน้าที่และนักวิชาการ ไทยที่มีความรู้ เหมาะสมมาร่วมปฏิบัติงานด้วย

3. ผู้เชี่ยวชาญบางคนยังขาดความสามารถที่จำเป็นในสาขาของเขา และขาดความรู้ เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพการของประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่ บางครั้งจึงให้คำแนะนำซึ่งไม่สามารถปฏิบัติได้ในท้องถิ่นนั้น ทำให้ต้องใช้เวลาส่วนหนึ่ง ในระยะแรกไปในการหาความรู้ให้ตัวเองก่อน นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญบางคนยังมีวุฒิ คำเกินไป คือ อยู่ในระดับเดียวกับเจ้าหน้าที่ไทย หรือเคยได้รับการศึกษาร่วมกันมาใน มหาวิทยาลัยเดียวกัน ทำให้การปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญบางคนไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เพราะขาดความเชื่อถือจากเจ้าหน้าที่ไทย

4. ผู้เชี่ยวชาญโดยทั่วไปไม่ว่าจะมีความสามารถแค่ไหนอย่างไรก็ตาม ไม่มีโอกาสที่จะเป็นผู้นำให้เกิดโครงการใหม่ ๆ ที่จำเป็นขั้นหรือแม้กระทั่งปรับปรุง โครงการเก่า ๆ เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเป็นผู้นำโครงการ (Project Leaders) ดังนั้นผู้เชี่ยวชาญจะไม่มีควมรับผิดชอบใด ๆ หมายใดที่เขาไม่ได้รับอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม

5. อุปสรรคทางด้านภาษา ทำให้เกิดความยากลำบากในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยในหลายระดับ ทำให้ผู้เชี่ยวชาญไม่เข้าใจสภาพการณ์และสถานการณ์ที่ถูกต้อง

6. ผู้เชี่ยวชาญเดินทางมาถึงประเทศไทยไม่พอดีกั้ระยะเวลาเริ่มดำเนินงานตามโครงการ ส่วนมากจะเดินทางมาก่อนที่วัสดุอุปกรณ์สำหรับดำเนินงานตามโครงการมาถึงประเทศไทย จึงทำให้งานของผู้เชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษาแนะนำและ คำเินการ ไม่สัมฤทธิ์ผล ทำให้โครงการ ไม่ได้รับผลงานอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ความต้องการของประเทศ ซึ่งในบางครั้งผู้เชี่ยวชาญจะครบกำหนดเดินทางกลับ แล้วจึงได้รับวัสดุอุปกรณ์สำหรับดำเนินงานตามโครงการ

นอกจากความยุ่งยากซับซ้อนดังกล่าวมาแล้ว ผู้เชี่ยวชาญส่วนน้อยเท่านั้นที่สามารถให้บริการ อันเป็นประโยชน์และมีคุณค่าในสาขาพิเศษ งานที่ได้รับมอบหมายบางอย่างของผู้เชี่ยวชาญมีประโยชน์เมื่อถูกขอร้องให้แก้ปัญหาเฉพาะอย่างที่มีเทคนิคสูง



แต่ไม่ได้หมายความว่า ผู้เชี่ยวชาญสามารถหาคำตอบสำหรับปัญหาที่ซับซ้อนได้ทุก  
ปัญหา หรือไม่ได้หมายความว่า คำแนะนำของเขาเหล่านั้นควรจะเป็นที่ยอมรับเพราะ  
เป็น Technician ชาวต่างประเทศ

ทางคนชาวต่างประเทศ เจ้าหน้าที่อเมริกันมักจะแย้งว่า รัฐบาลไทยของผู้  
เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศไม่มากไปกว่าในจำนวนกำลังคนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งถูกขอให้  
ทำงานซึ่งคนไทยก็สามารถทำได้ หรือถูกอบรมให้ทำได้ นอกจากนี้ยังกล่าวหาว่า  
องค์การของรัฐบาลไทยมักจะขอผู้เชี่ยวชาญเพราะเขาต้องการทุนการศึกษาของ  
รถยนต์ เครื่องปรับอากาศ และความสะดวกสบายอื่น ๆ ที่จะตามมากับบริการของ  
ผู้เชี่ยวชาญ<sup>1</sup>

ดังนั้นเพื่อเป็นการขจัดปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวจึงขอเสนอแนะให้พยายามลดการ  
ขอความช่วยเหลือในรูปผู้เชี่ยวชาญลง โดยใช้แนวทางการพิจารณาดังนี้

1. สนับสนุนการให้บริการผู้เชี่ยวชาญในกรณีที่เป็นจริง ๆ และจะต้องมี  
การกำหนดขอบเขตและระยะเวลาปฏิบัติงานไว้ชัดเจน

2. สำหรับลักษณะงานที่ต้องอาศัยการติดตามความก้าวหน้าของวิทยาการอยู่  
เสมอ อาจสนับสนุนให้ผู้เชี่ยวชาญระยะสั้นเข้ามาเป็นครั้งคราวแทนการให้บริการผู้  
เชี่ยวชาญระยะยาวประจำโครงการ หรืออาจสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญ  
กับสถาบันต่างประเทศให้มากขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงช่วงเวลาอันเหมาะสมเป็นหลักสำคัญ  
ประกอบด้วย

---

<sup>1</sup>Wolf, Charles, "The Advisor and His Role" Foreign aid  
(Princeton, N.J., 1960), p. 85.

## กานวัสดุอุปกรณ์

ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ที่ได้รับความช่วยเหลือ คือ

1. เครื่องมือและเครื่องอุปกรณ์ต่าง ๆ ไม่ได้รับมาตามความเหมาะสมความจำเป็นและตรงตามเวลา

2. วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ได้รับเป็นจำนวนมากที่ไม่มีตัวแทนในประเทศไทย เมื่อใช้ไประยะหนึ่ง เกิดเสียหายต้องซ่อมแซมก็ไม่มีอะไหล่ต้องสั่งซื้อจากสหรัฐอเมริกา และเครื่องอะไหล่แต่ละชิ้นราคาสูงมาก ทำให้ต้องสิ้นเงินงบประมาณในการบำรุงรักษา ซ่อมแซมสูงมาก ทำให้เงินต้องรั่วไหลออกไปยังสหรัฐอเมริกาเกินความจำเป็น

3. วัสดุอุปกรณ์บางอย่างที่สหรัฐอเมริกาส่งมาให้ นั้น ใช้ไม่ได้ เพราะไม่เหมาะสมกับสภาพท้องที่ โครงการต้องเก็บไว้เฉย ๆ และเมื่อถูกสหรัฐอเมริกาตรวจสอบการใช้ วัสดุอุปกรณ์ที่ได้รับความช่วยเหลือว่านำไปใช้ประโยชน์หรือไม่แล้ว ก็จะต้องถูกหักทวง เรียกให้รัฐบาลไทยชดใช้เงินคืนเทียบเท่ากับค่าของวัสดุอุปกรณ์นั้น ๆ ให้แก่สหรัฐอเมริกา เช่น โครงการโครงการรถแทรกเตอร์ขนาดเล็ก แต่สหรัฐอเมริกาส่งแทรกเตอร์ขนาดใหญ่มาให้ เพราะในสหรัฐอเมริกาผลิตรถแทรกเตอร์ขนาดเล็กน้อยมาก เมื่อใครรถแทรกเตอร์ขนาดใหญ่ก็ใช้งานไม่ได้ เพราะเมื่อนำไปใช้ปรับพื้นที่ ไร่ จะจมดินไม่สามารถใช้งานได้ เป็นต้น

แต่ในช่วงเวลาที่รัฐบาลยังประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนา ความช่วยเหลือในรูปอุปกรณ์จึงยังคงมีความสำคัญลำดับสูงและควรยึดแนวทางต่อไปนี้ในการพิจารณาคือ

1. ควรสนับสนุนการขออุปกรณ์เฉพาะที่จำเป็น โดยพิจารณาฐานะและคุณภาพอันเหมาะสมกับสภาพการใช้งาน และสามารถหาซื้อทดแทนได้ในราคาพอสมควร เมื่อมีความจำเป็นต้องซื้อด้วยเงินงบประมาณของรัฐบาลไทย เพื่อขยายงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เมื่อโครงการดำเนินการได้ผลดี

2. ควรคำนึงถึงปัญหาการบำรุงรักษาอุปกรณ์อันเป็นการระงับอนาคตให้มาก

## กานทุนการ ศึกษาอบรมและงาน

ปัญหาทางทุนมี 2 ประการ คือ

1. ไปกลับมาปฏิบัติงานตามสัญญา
2. กลับมาแต่ไปไม่ได้ ความรู้ความสามารถที่ศึกษามาปฏิบัติงานให้โครงการตามข้อผูกพัน ทำให้ขาดเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่สามารถปฏิบัติงานร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ หรือรับช่วงงานต่อจากผู้เชี่ยวชาญเมื่อโครงการนั้น ๆ เสร็จสิ้นแล้ว

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีแผนงานการ เตรียมกำลังคนไว้ล่วงหน้าโดยให้แนวปฏิบัติดังนี้

1. ควรสนับสนุนการฝึกอบรมในประเทศให้มากขึ้น เพื่อเป็นการประหยัดเวลาและให้โดยตรงกับความต้องการมากที่สุด
2. ไม่ควรสนับสนุนการศึกษา ฝึกอบรม หรืองานในต่างประเทศ ในสาขาวิชาที่สถาบันการศึกษาหรือฝึกอบรมในประเทศมีความเข้มแข็งทางวิชาการเพียงพอแล้ว เช่น ที่สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย